POLITIK KRIMINAL
PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI
Perspektif Budaya Hukum

POLITIK KRIMINAL
PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI
Perspektif Budaya Hukum

Dr. Wahju Prijo Djatmiko, S.H., M.Hum., M.Sc.

Thafamedia

POLITIK KRIMINAL PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Perspektif Budaya Hukum

Dr. Wahju Prijo Djatmiko, SH., M.Hum., M.Sc.

Diterbitkan Oleh : Penerbit Thafa MediaCopyright@

Thafa Media
Jl. Srandakan Km. 8,5 Gunungsaren Kidul Trimurti
Srandakan Bantul Yogyakarta 55762
Phone : 08122775474
Sms 082138313202

Desain Sampul : Khalaf Nabil Al Thafa
Lay Out : Thafa Media @Art
Penyunting Bahasa : Galang Brillian Putra
Cetakan vii : 2022
E- mail : thafamedia@yahoo.co.id
Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
Oleh : Penerbit Thafa Media
Yogyakarta 2020
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa ijin tertulis dari penerbit
xiv + 312 hlm , 15,5 x 23 cm
ISBN 978-602-5589-02-7

POLITIK KRIMINAL PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI PERSPEKTIF BUDAYA HUKUM

KATA PENGANTAR

Sebagai ungkapan syukur kepada Tuhan YME atas rahmat dan innayah Nya yang diberikan kepada penulis untuk selalu berikhtiar terus menerus berkarya dalam ranah ilmiah demi menghidupkan perilaku akademis. Budaya tulis ini terwariskan selama penulis menimba ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro Semarang. Dengan adanya dorongan untuk terus berulah nalar akhirnya penulis menuangkan pemikirannya dalam bentuk karya sebuah buku dengan judul: "POLITIK KRIMINAL PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI: PERSPEKTIF BUDAYA HUKUM."

Buku ini diharapkan menjadi wahana pemicu bagi para penstudi ilmu hukum, khususnya ilmu hukum pidana dan para pemerhati hukum untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif tentang tindak pidana korupsi di Indonesia, utamanyadari perspektif budaya hukum. Penulis beranggapan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi akan lebih efektif apabila dapat diketahui konstruksi budaya hukum masyarakat dan aparat negaranya.

Menurut hemat penulis, kejahatan korupsi di Indonesia cenderung disebabkan oleh faktor-faktor kultural seperti *personal or individual culture*, *institusional or corporate*

culture dan *social culture*. Disamping itu kejahatan ini juga diduga kuat terjadi karena adanya kelemahan dalam sistem perundang-undangan yang ada. Ketika budaya hukum itu dimaknai sebagai sikap dan nilai-nilai yang menjadi pegangan publik, yang menentukan bagaimana hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat, maka upaya pemberantasan tindak pidana korupsi selayaknya bersandar pada apa yang menjadi budayahukum masyarakatnya.

Realitas empirik menunjukkan bahwa meluasnya praktik korupsi di Indonesia diakibatkan oleh tidak diamalkannya nilai-nilai moral Pancasila sebagai budaya hukum masyarakat. Pengamalan nilai-nilai Pancasila hanya bersifat sloganis yang jauh dari wujud praksisnya dalam kehidupan sehari-hari baik itu oleh masyarakat maupun pejabat negara. Oleh sebab itu memahami tindak pidana korupsi dari sudut pandang budaya hukum diharapkan menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam mengatasi semakin meluasnya kejahatan korupsi di negeri kita tercinta ini.

Terakhir saya menyampaikan rasa terima kasih yang se- tinggi-tingginya kepada para *co-reader* yakni Dr. M. Atarqi Kuncoroyakti, S.H., M.Hum., Dr. Gwenetta Maryam Alissa, S.H., M.H., dan Dr. Fatimah Azzafira., S.H., M.H. yang telah me- luangkan waktu serta memberikan catatan-catatan yang berharga demi penyempurnaan naskah buku ini.

Nganjuk, Februari 2020

Penulis

GLOSARIUM (Glossary)

Birokrasi, berasal dari kata *bureaucracy* (bahasa inggris bureau+cry cook), diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah daripada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer.

Bureaupathologies, (patologi birokrasi) adalah penyakit dalam birokrasi dan Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat. Patologi birokrasi atau penyakit birokrasi adalah hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah. Patologi birokrasi muncul dikarenakan hubungan antar variabel pada struktur birokrasi yang berlaku berlebihan, seperti rantai hierarki panjang, dan kinerja birokrasi yang tidak linier.

Criminal Policy, dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (termasuk penegak hukum) dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan mengalokasikan hukum/ peraturan dalam suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (warga negara).

Epidemic Social Pathogen, adalah penyakit korupsi yang berpotensi bisa menular dan bahkan mewabah dalam

komunitas sosial.

Gelondong Pengareng-areng, (bahasa Jawa) berarti bertamu kepada orang yang lebih tinggi derajatnya atau jabatanya dengan membawa upeti.

Indeks GINI, merupakan indikator yang mengukur tingkat ketimpangan atau kesenjangan pendapatan dan kekayaan secara menyeluruh.

Indeks Persepsi Korupsi (IPK), adalah *instrument* yang dikeluarkan oleh Tranparency International untuk menjelaskan posisi ranking persepsi suatu negara dalam aktivitas keberadaan korupsi yang diberikan oleh masyarakat international.

Judicial Review, (bahasa Indonesia: pegujian yudisial) adalah suatu proses ketika tindakan eksekutif dan legislatif ditinjau oleh badan yudikatif. Badan tersebut akan meninjau apakah suatu tindakan atau undang-undang sejalan dengan konstitusi suatu negara.

Korupsi Birokrasi, adalah korupsi yang dilakukan oleh birokrat yang memegang kekuasaan negara yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Korupsi Ideologi, adalah pembunuhan ideologi kenegaraan dan ideologi kebangsaan.

Legal Culture, (budaya hukum) adalah tanggapan umum yang sama dari masyarakat tertentu terhadap gejala-gejala hukum. Tanggapan itu merupakan kesatuan pandangan terhadap nilai-nilai dan perilaku hukum.

Legal Structure, (struktur hukum) merupakan institusionalisasi darientitas-entitas hukum.

Legal Substance, (substansi hukum) adalah aturan atau norma yang merupakan pola perilaku manusia dalam masyarakat yang berada dalam sistem hukum tersebut.

Menyuap, adalah tindakan memberikan uang, barang atau bentuk lain dari pemberi suap kepada penerima suap yang dilakukan untuk mengubah sikap penerima atas kepentingan/minat si pemberi.

Petty Corruption, (pungutan liar) merupakan pengenaan biaya di tempat yang tidak seharusnya biaya dikenakan atau

dipungut, kebanyakan dipungut oleh pejabat atau aparat dan termasuk perbuatan ilegal dan digolongkan sebagai KKN.

Sindikat Korupsi, artinya seluruh kelompok yang terlibat dalam pengumpulan dan pembagian uang dalam kejahatan korupsi.

Sistem Integritas Nasional (SIN), merupakan perpaduan antaraintegritas pribadi, integritas institusi, integritas hubungan antar institusi dan integritas suprastruktur yang memayungi seluruh perangkat pengelolaan negara.

Social Policy, (kebijakan sosial) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional demi mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan bagi masyarakat.

White-Collar Crime, berarti kejahatan kerah putih yaitu kejahatan yang melibatkan para profesional bisnis dan orang-orang dalam pemerintah.

Whistleblower, (pelapor pelanggaran) adalah istilah bagi karyawan,mantan karyawan atau pekerja, anggota dari suatu institusiatau organisasi yang melaporkan suatu tindakan yang dianggap melanggar ketentuan hukum dan perundang- undangan.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR | v
GLOSARIUM| vii

DAFTAR ISI | xi

BAB I | 1

KEBIJAKAN PRESIDEN RI KE 7 DALAM PEMBERANTASANKORUPSI | 3

Kebijakan Presiden RI Ke 7 dalam Pemberantasan Korupsi | 3

IPK, Indeks GINI dan Daya Saing Indonesia | 16

Konsep dan Ruang Lingkup Kebijakan Kriminal | 19

Kebijakan Penal dan Kelemahannya | 22

Kebijakan Non Penal dan Kelebihannya | 27

Ancaman Korupsi Ideologi dan Politik | 36

BAB II | 43

MEMAHAMI KEJAHATAN KORUPSI | 45

Pengertian Korupsi | 45

Teori-Teori Kejahatan Korupsi | 57

Jenis-Jenis Korupsi Secara Umum | 67

Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Korupsi | 71

Hukuman Untuk Koruptor Masih Terlalu Ringan | 80

Modus Kejahatan yang Umum Terjadi di Daerah | 85

Pesan yang Dikandung oleh UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi | 90

Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) | 96

Pasal TPK dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Pidana (RUU HP) | 103

BAB III | 115

KEUANGAN NEGARA, KERUGIAN DAN PENGEMBALIAN | 115

Pengertian Keuangan dan Kerugian Negara | 115

Pengembalian Kerugian Negara | 117

Akibat Hukuman Tidak Dibayarkan Denda dan Uang Pengganti | 125

BAB IV | 129

BUDAYA HUKUM BIROKRASI | 131

Reformasi Moral sebagai Strategi Budaya | 131

Konsep Budaya dan Budaya Hukum | 135

Hukum dan Nilai-Nilai Sosial Budaya | 143

Peran Budaya Hukum dalam Pranata Sosial | 149

Budaya Korupsi Warisan Budaya Patrimonial | 163

Hukum Sebagai Piranti Rekayasa Sosial | 166

Keadilan Sosial Sebagai Supremacy of Moral Justice | 170

Budaya Korupsi yang Banalitas | 180

Korupsi Birokrasi |192

Budaya Luhur yang Luntur | 196
Whistle Blower dan Justice Collaborator | 200
Budaya Kepemimpinan yang Keblinger | 210
Budaya Hukum Korupsi | 214
Budaya Hukum Personal dan Peran Sebagai Whistle Blower | 214
Teori Exit-Voice Loyalty | 217
Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat | 221
Nilai Orientasi Budaya Manusia | 227
Teori Hukum Pembangunan dan Teori Pluralisme Hukum | 231

BAB V | 239

MEMBANGUN KESADARAN HUKUM MASYARAKAT DALAM UPAYA PEMBERANTASAN TPK BERLANDASKANPANCASILA | 241

Budaya Hukum Pancasila dan Peranannya dalam Penanggulangan Kejahatan Korupsi | 241
Peran Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) dan Budaya Hukum Pancasila | 243
Pembangunan Budaya Hukum | 254
Membangun Kesadaran Hukum Masyarakat yang Berlandaskan Nilai–nilai Pancasila | 227

DAFTAR PUSTAKA |290

DAFTAR INDEKS | 309

RIWAYAT HIDUP PENULIS | 311

BAB

I

BAB I

KEBIJAKAN KRIMINAL DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

KEBIJAKAN PRESIDEN RI KE-7 DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

Presiden Republik Indonesia, Ir. H. Joko Widodo di forum perayaan Hari Anti Korupsi Sedunia (Hakordia) 2017, mengakui bahwa Indonesia belum sepenuhnya serius dalam upaya pemberantasan korupsi.[1] Di samping itu, Presiden juga

[1]Ir. H. Joko Widodo, Presiden RI, Sambutan Presiden RI pada Peringatan Hari Korupsi Sedunia 2017, Kompas, 10 Desember 2017. Simak juga, Nawa Citaprioritas kedua dan keempat. **Prioritas kedua**: Pemerintah tidak absen untuk membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu dan lembaga perwakilan. Mewu-judkan tata kelola pemerintahan yang transparan, konsisten menjalankan agenda reformasi birokrasi, perbaikan kualitas pelayanan publik, serta membuka ruang partisipasi publik. **Prioritas keempat**: Melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya, pemberantasan mafia peradilan dan penindakan tegas terhadap korupsi di lingkungan peradilan; pemberantasan tindakan penebangan liar, perikanan liar dan penambangan liar, pemberantasan tindak

menegaskan bahwa penataan pelayanan publik dan birokrasi merupakan hal yang sangat penting untuk mencegah korupsi. Dengan demikian, pelayanan publik yang bebas korupsi dan birokrasi yang bersih, cepat dan amanah menjadi perhatian Presiden dalam masa pemerintahannya.

Pernyataan Presiden tersebut merupakan kebijakan kriminal (*criminal policy*) pemerintah pusat dalam usaha memperkecil peluang korupsi yang dilakukan oleh para abdi negara. Hal tersebut juga merupakan komitmen politik yang luar biasa dalam menyikapi mengguritanya tindak pidana korupsi (TPK) di tanah air. Empat tahun sebelumya, ketika penyampaian visi dan misi capres, beliau menulis, "Kami akan memprioritaskan pemberantas korupsi dengankonsisten dan terpercaya, mencegah dan memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme melalui pemanfaatan teknologi informasi serta pelaksanaan Sistem Integritas Nasional (SIN)."

Apa yang menjadi komitmen Presiden Joko Widodo pada waktu menyampaikan visi dan misi terhadap pemberantasan korupsi di atas perlu digaris-bawahi dan diapresiasi. Menurut beliau korupsi berawal dari tata kelola birokrasi yang tidak benar atau secara ilmiah dikenal degan istilah penyakit pada birokrasi (***bureaupathology***). Langkah pertama untuk melakukan reformasi dan perbaikan menurut Presiden RI yang ke-7 ini adalah dengan mengakui adanya penyakit pada birokrasi dan menganggap itu sebagai sesuatu hal yang serius. Tanpa adanya kesadaran tersebut, salah kelola pemerintahan akan terus berlangsung dan membuat kerusakan dengan segala *multiplying effects*nya yang tak

kejahatan perbankan dan kejahatan pencucian uang.

terhingga.[2]

Senada dengan pernyataan Presiden Jokowi, dalam peringatan Hakordia tahun 2019 Wakil Presiden Mar'uf Amin, menegaskan bahwa pemberantasan korupsi merupakan kerja bersama, baik pemerintah maupun masyarakat. Selain itu, beliau menyatakan bahwa publik harus sadar akan bahaya rasuah yang menjadi persoalan krusial di Indonesia.[3] Pemerintah mesti memulai mencermati dari hal yang mendasar dan awal atas faktor-faktor yang menyebabkan kejahatan korupsi itu terjadi, yakni gejala terjadinya maladministrasi.

Berkaitan dengan komitmen untuk membebaskan Indonesia dari korupsi, Presiden Jokowi sendiri menyatakan ketidaksetujuannya terhadap setiap upaya pelemahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Presiden selalu pada sikap yang tegas dan konsisten untuk memerangi korupsi di negeri ini. Upaya ‚pelemahan' terhadap KPK tidak hanya dalam format keinginan untuk merevisi undang- undang yang menjadi landasan ekistensi dan kiprah kerja lembaga ini tapi juga dalam bentuk upaya hukum melalui uji materi terhadap pasal-pasal yang dianggap krusial hingga pengusulan hak angket di DPR RI. Sebagai catatan sejarah

[2] Pandangan Presiden Jokowi ini sejalan dengan pendapat Gerald E Caiden dalam karyanya yang berjudul "*What Really is Public Maladministration*?".Caiden menyatakan bahwa maladministrasi dan korupsi harus ditangani dari akar dan sejak awal, tidak bisa hanya dicegat di tengah jalan, apalagi di ujung jalan. Sebab, dari titik awal berangkat ke tengah perjalanan telah terbangun suatu jejaring, aktor-aktor dan bahkan tradisi terjadinya korupsi yang kian merajalela. Lihat, Gerald E Caiden, What Really is Public Maladministration?, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6 (Nov. - Dec., 1991), hlm. 486-493.

[3]https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5deeeb12823de/hakordia-di-mata-wapres-dan-sejumlah-tokoh/, diakses pada tanggal 20 Januari 2020.

bahwa semua fraksi partai politik dalam lembaga legistatif yang akan maju pada pemilihan legislatif 2019 mendatang pernah "mengusik" keberadaan KPK. Sebanyak 26 anggota DPR dari 9 fraksi yang ada di DPR RI pada bulan April 2017 mengusulkan hak angket terhadap KPK. Dari 26 anggota legislatif tersebut tidak hanya berasal dari partai pendukung pemerintah, namun ada juga yang berasal dari anggota Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera dan Fraksi Partai Gerindra.

Sebagai fakta meluasnya korupsi di birokrasi adalah banyaknya kepala daerah yang tersandung kasus TPK. Kepala daerah yang terkena Operasi Tangkap Tangan (OTT) di akhir tahun 2019 adalah Bupati Lampung Utara, Agung Ilmu Mangkunegara. Sedangkan jumlah total OTT KPK pada tahun 2019 sebanyak 21 OTT.[4] Bila dirunut sejak KPK berdiri tahun 2002, Agung menjadi kepala daerah ke-119 yang ditangkap melalui OTT oleh KPK. Dari 119 kepala daerah yang diproses KPK hanya 47 yang ditangani melalui OTT. Penangkapan kepala daerah ini menambah daftar panjang kepala daerah (gubernur dan bupati/wali kota) yang terjerat kasus korupsi sepanjang masa pemerintahan Presiden Jokowi.[5]

Sebagai fakta meluasnya korupsi di birokrasi adalah banyaknya kepala daerah yang tersandung kasus TPK. Tercatat sudah sembilan kali KPK melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) selama tahun 2022. OTT tidak hanya menyasar kepala daerah, tapi juga menjaring hakim dan

[4] https://www.vivanews.com/berita/nasional/13388-kpk-sudah-gelar-21-ott-sepanjang2019-ini-daftarnya, diakses pada tanggal 20 Januari 2020.

[5] *Ibid.*

rektor universitas. Dari kesembilan OTT tersebut, ditangkap enam orang dari pemerintah daerah, yaitu, Bupati Panajam Paser Utara Abdul Gafur Mas'ud, Bupati Langkat Terbit Rencana Perangin-angin, Bupati Bogor Ade Yasin dan Mantan Wali kota Yogyakarta Hardi Sayuti, Wali kota Bekasi Rahmat Effendi, Bupati Pemalang Mukti Agung Wibowo dan dua dari Lembaga yudikatif yaitu hakim Pengadilan Negeri (PN) Surabaya Itong Isnaeni Hidayat dan Hakim Agung Sudrajat Dimyati[6] serta satu rektor Universitas Negeri Lampung, Prof. Dr. Karomani.[7]

Penangkapan tersebut menambah daftar kepala daerah (gubernur dan bupati/wali kota) dan hakim sepanjang masa pemerintahan Presiden Jokowi yang terjerat kasus korupsi. Bila dirunut sejak tahun 2004 hingga awal 2022 tercatat 952 kasus tindak pidana korupsi yang sudah Inkracht (Perkara Berkekuatan Hukum Tetap). Merujuk statistik Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Profesi/Jabatan kedudukan Walikota/Bupati dan Wakil menempati urutan ke-4 dengan total 154 kasus. Sedangkan untuk posisi pertama pihak swasta yang paling banyak melakukan tindak pidana korupsi dengan total 372 kasus.[8]

Dari waktu ke waktu selalu ada kepala daerah beserta pihak swasta terkena OTT. Tampaknya kepala daerah tidak

---

[6]https://nasional.kompas.com/read/2022/09/23/11523851/kronologi-ott-kpk-hingga-tetapkan-hakim-agung-sudrajad-dimyati-tersangka diakses pada tanggal 30 September 2022.

[7]https://nasional.kompas.com/read/2022/08/21/06494821/ott-rektor-unila-kpk-amankan-buku-tabungan-senilai-rp-18-miliar-sdb-isi-emas diakses pada tanggal 30 September 2022.

[8]https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan diakses pada tanggal 30 September 2022.

takut dengan konsekuensi hukum ketika mereka tersandung kasus korupsi. Bagi mereka semua itu adalah resiko politik yang harus dibayar sebagai akibat dari mahalnya biaya politik (*cost of politics*) yang telah mereka keluarkan ketika memulai menjadi kontestan dalam pilkada. Biaya politik yang mahal inilah yang merupakan salah satu faktor penting yang membuat pejabat publik terjerumus dalam kubangan kehidupan birokrasi yang koruptif.

Pada awalnya mungkin mereka (para kepala daerah) adalah orang-orang yang baik yang bersikap anti terhadap perbuatan koruptif dan perilaku curang. Namun karena adanya kenyataan bahwa proses dan praktik politik yang sangat mahal (*high cost*) di negeri ini serta adanya realita sudah banalitas korupsi membuat mereka kehilangan integritas. Proses politik yang berliku-liku inilah yang diduga kuat cenderung menghancurkan integritas mereka dalam perjalanan karier politiknya.

Sebagian para ilmuwan sosial memandang bahwa Indonesia merupakan salah satu negara industri baru dan negara demokrasi terbesar ketiga di dunia yang masih terjerembab dalam praktik politik korup yang sudah bersifat banalitas. Korupsi membuat demokrasi di Indonesia menjadi demokrasi cacat (*flaw democracy*). Politik korup adalah politik yang tercemar atau diwarnai, keputusan, langkah dantindakan koruptif yang merugikan konsti-tuen dan publik. Politik korup menjadi akar distorsi keputusan dan praktik pemerintahan sehingga peningkatan kesejahteraan masyarakat kian menjauh dari yang semestinya mereka dapatkan dari negara.[9]

[9]Baca lebih jauh, Donatella Della Porta & Alberto Vannucci,

Satu hal yang patut diapresiasi oleh bangsa ini dan oleh sejarah peradaban Indonesia bahwa Presiden RI yang ke 7 ini tetap dalam pendirian yang teguh serta komitmen yang membaja bahwa korupsi harus bisa diakhiri di negeri ini dengan sekuat asa. Oleh karena itu, permintaan konsultasi yang pernah diwacanakan Pansus DPR RI terhadap KPK ditolak oleh Presiden. Hal ini mengindikasikan bahwa, sikap Presiden masih konsisten sekalipun berseberangan dengan partai pendukungnya di DPR.

Pada tanggal 20 Juli 2018, Presiden mengesahkan Perpres 54/2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK). Stranas PK merupakan penjabaran komitmen pemerintah bersama KPK untuk mewujudkan upaya pencegahan korupsi yang lebih bersinergi, fokus, efektif dan efisien. Enam bulan pertama difokuskan pada perumusan cara kerja dan penyusunan aksi pencegahan korupsi. Dalam aksi ini peran serta masyarakat seperti LSM, akademisi, dan media sepaham dalam proses penyusunan, pemantauan, dan evaluasi Stranas PK. Stranas PK memiliki tiga fokus sektor: (a) perizinan dan tata niaga; (b) keuangan negara; dan (c) reformasi birokrasi dan penegakan hukum. Ketiga fokus tersebut diterjemahkan dalam 11 aksi dan 27 sub-aksi.[10]

Presiden Joko Widodo juga menunjukkan sikap yang sangat tegas (perang) terhadap pungutan liar atau pungli (*petty corruption*) yang dilakukan aparat pemerintah ketika

---

Corrupt Exchange: Actors, Resources, and Mechanism of Political Corruption, New York,Aldine De Gruyter, 1999.

[10]Laporan Sekretariat Strategi Nasional Pencegahan Korupsi, Laporan Pelaksanaan Stratnas PK Semester 1, Jakarta, 2019.

melayani masyarakat. Beliau bahkan sering memperingatkan seluruh jajaran pemerintahanmulai dari tingkat pusat hingga daerah agar menghentikan praktik pungli. Operasi pemberantasan pungli beliau canangkan untuk menindaklanjuti kebijakan kriminal yang beliau tem-puh dalam persoalan pungli di tanah air. Berdasarkan hal tersebut beliau menerbitkan **Peraturan Presiden Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (Saber Pungli)** yakni **Perpres Nomor 87 Tahun 2016.** Diharapkan Tim Saber Pungli dalam kiprahnya akan mampu meningkatkan harapan publik untuk mengurangi praktik pungli dalam berbagai pelayanan publik. Berkaitan dengan masalah pelayanan publik ini Ombudsman RI (ORI) menegaskan bahwa ada sepuluh jenis maladministrasi[11] yang mengarah atau berpotensi menyebabkan terjadinya korupsi, yakni:

(1) tidak memberikan pelayanan yang semestinya;
(2) penundaan pekerjaan berlarut-larut:
(3) tidak memiliki kompetensi dalam pekerjaannya;
(4) penyalahgunaan wewenang;
(5) penyimpangan prosedur;
(6) permintaan imbalan;
(7) berpihak;
(8) diskriminasi;

[11] Maladministrasi adalah perilaku yang tidak wajar, yakni perbuatan- perbuatan seperti: penundaan pemberian pelayanan, tidak sopan serta kurang peduli terhadap masalah yang tengah menimpa masyarakat yang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, penggunaan kekuasaan secara semena- mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut yang didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang yang berlaku.

(9) tidak patut;

(10) konflik kepentingan.[12]

Dari sepuluh jenis maladministrasi tersebut di atas, ada beberapa yang tidak bisa dijangkau oleh institusi antikorupsi dan antipungli, tetapi menjadi penyebab terjadinya kejahatan korupsi yakni, diskriminasi, berpihak, dan tidak patut. Namun, yang perlu digaris bawahi di sini adalah bahwa semua maladministrasi tadi harus menjadi perhatian bagi pencegahan oleh setiap penyelenggara pelayanan publik.

Mempercepat dan memaksimalkan upaya pemberantasan korupsi di tanah air, Presiden Joko Widodo pada tanggal 17 September 2018 telah meneken **PP Nomor 43 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta**

[12]ORI menerima 7.999 laporan masyarakat sepanjang tahun 2017. Laporan masyarakat tersebut terbagi menjadi 10 jenis maladministrasi. Komisionar ORI memaparkan ada lima jenis maladministrasi terbanyak yang dilaporkan, yakni penyimpangan prosedur (laporan 1.714), dugaan tidak memberikan pelayanan (1.355 laporan), dan dugaan tidak kompeten (802 laporan). "Laporan masyarakat yang sering masuk adalah seputar permasalahan pelayanan publik bidang penegakan hukum dari instansi kepolisian, kejaksaan, peradilan, lembaga pemasyarakatan, dan lembaga *oversight* negara," Ninik Rahayu, *„Catatan Akhir Tahun Bidang Penegakan Hukum Ombudsman RI"*, ORI, Jalan HR Rasuna Said, Jakarta Selatan, Jumat, 29 Desember 2017. Lihat, http://news.metrotvnews.com/peristiwa/ zNA7d96k-masyarakat-dinilai-belum- maksimal-dapat-pelayanan-publik, diakses tanggal 30 Desember 2017. ORI menerima 7204 laporan sepanjang 2020 dan 2706 laporan pada triwulan ke-satu 2022 dengan 3 (tiga) urutan tertinggi Laporan Masyarakat Berdasarkan Dugaan Maladministrasi yaitu Penundaan Berlarut 59,62%, Tidak Memberikan Pelayanan 13,92%, dan Penyimpangan Prosedur 13,72%. Lihat, "Ombudsman RI Laporan Triwulan I 2022" Jakarta: Ombudsman RI. Lihat, https://ombudsman.go.id/produk/lihat/743/LTR_file_20220829_101320.pdf, diakses tanggal 30 September 2022.

Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Menurut PP ini, masyarakat dapat memberikan informasi mengenai dugaan tindak pidana korupsi kepada pejabat yang berwenang pada badan publik ataupun penegak hukum.

Bagi masyarakat yang berperan aktif, konsisten, dan berkelanjutan bergerak di bidang pencegahan Tindak Pidana Korupsi (TPK) akan diberikan penghargaan. Penghargaan sebagaimana dimaksud pada **Pasal 13, ayat (2) PP No 43 Tahun 2018** diberikan dalam bentuk: a. Piagam dan b. Premi. Adapun besaran premi yang diberikan adalah sebesar dua permil dari kerugian negara yang dapat dikembalikan kepada negara. Ini merupakan bukti komitmen yang luar biasa dari Presiden Joko Widodo yang sekaligus menggambarkan corak politik kriminal beliau terhadap pemberantasan TPK di Indonesia.

Korupsi merupakan permasalahan sosial yang sangat tua, yang mungkin seusia dengan umur peradaban manusia itu sendiri. Korupsi pada dasarnya merupakan kejahatan yang bersifat *evolutionary*, yang tumbuh dan berkembang secara dinamis seiring dengan laju perkembangan jaman. Oleh karenanya, waktu demi waktu, ragam korupsi semakin bertambah, dan tekniknya pun semakin canggih. Awalnya bentuk korupsi hanya berupa suap- menyuap, namun kini kejahatan tersebut telah berkembang menjadi beraneka ragam *modus operandi*-nya yang jauh meninggalkan perundang-undangan yang memeranginya.

Sebagai gejala sosial yang sudah membudaya, pemberantasan kejahatan korupsi dalam waktu singkat sangatlah sulit untuk dapat berhasil. Hal tersebut dikarenakan bahwa persoalan korupsi sudah menjadi persoalan budaya dan tidak lagi sekedar persoalan hukum atau penegakan hukum saja. Peng-gunakan pendekatan yuridis normatif atau yuridis dogmatis untuk mengatasi masalah korupsi diperkirakan kurang bisa membuahkan hasil yang maksimal.

Ilmu Hukum Pidana khususnya dan disiplin keilmuan lain pun dibuat pontang-panting dalam "mengejar" demi merespon laju keanekaragaman modus kejahatan tersebut. Korupsi telah dan terus berevolusi, semakin beragam dan canggih serta sangat *well planned*. Korupsi kini tidak hanya terjadi pada tataran aplikasi dari sebuah sistem namun mulai tahap perencanaan aturan mainnya pun korupsi dilakukan, yakni dalam fase membuat peraturan dan perundang--undangannya (*legal and instrumental back up*). Korupsi tidak hanya dilakukan dengan perbuatan suap-menyuap, namun kejahatan ini melahirkan varian-varian baru kejahatan seperti perbuatan curang, benturan kepentingan, pemerasan dalam jabatan (*knevelarij*), penggelapan dalam jabatan, dan lain sebagainya.

Korupsi timbul karena syahwat materialistis manusia tidak pernah terpuaskan. Mentalitas inilah yang menjadikan dirinya bersifat serakah dan nekat berbuat jahat. Kejahatan korupsi pada dasarnya merupakan faset sosial-budaya yang lazim dan ada dalam setiap bangsa di dunia baik itu di

negara-negara maju (*developed countries*), negara-negara industri baru (*newly indus-trialized countries*) maupun di negara-negara yang sedang berkembang (*developing countries*).

Suatu thesa mengatakan bahwa semakin suatu negara menuju atau mengarah ketataran negara maju maka indeks persepsi korupsi (IPK)-nya semakin membaik atau rendah. Sayangnya, thesa tersebut tidak menggambarkan kondisi di Indonesia.[13] Melihat tidak ada satupun negara di dunia ini yang bebas dari korupsi maka dapatlah dikatakan bahwa korupsi itu sebenarnya merupakan fenomena yang bersifat universal.[14]

Tingkat tinggi rendahnya korupsi di suatu negara sangat ditentukan oleh multi faktor yang kompleks yang saling berkaitan. Faktor-faktor tersebut antara lain: moral atau sikap mental, pola hidup dan tuntutan ekonomi, kebudayaan, lingkungan sosial, sistem ekonomi, budaya politik, lemahnya birokrasi dan administrasi, budaya kepemimpinan (*leadership culture*) dan sebagainya. Sebagai ilustrasi menarik adalah melihat budaya hukum masyarakat

[13]WP Djatmiko, *Systemic Policy as Criminal Politics in Eradicating Corruption in Indonesia*, Jakarta, Asia Pasific Fraud Journal, Vol. 1, No. 2nd Edition, July-December 2016, hlm. 195.

[14]Dalam *Preambule* UNCAC 2003, korupsi disebut sebagai *a transnational phenomenon.*

Jepang, dimana Jepang merupakan salah satu dari negara sangat maju (G7)yang tingkat IPK nya sangat rendah.[15]

[15]Di awal tahun 2018 ini, Prof. Mahfud MD diundang ke Jepang. Dari pengalamannya, beliau menuturkan sebagai berikut: **"**Saya terperangah dan takjub ketika pada Selasa, 16 Januari 2018 kemarin, seorang advokat di Nagoya(Jepang) menjawab pertanyaan saya sambil terheran-heran. Saat itu saya bersama Zainal Arifin Mochtar (Uceng) dari Fakultas Hukum UGM diundang makan siang oleh pimpinan ASEAN Nagoya Club (ANC) di sebuah restoran di Nagoya. ANC adalah sebuah komunitas pebisnis untuk kawasan ASEAN yang berkedudukan di Nagoya. Mungkin karena saya dan Uceng berprofesi sebagai dosen di bidang hukum, pihak tuan rumah membawa seorang advokat, Junya Haruna, dan seorang guru besar hukum konstitusi dari Nagoya University, Prof Shimada. Dengan maksud mengobrol masalah yang ringan-ringan saja, saya bertanya kepada Junya Haruna, "Seberapa banyak kasus penyuapan terhadap hakim yang terjadi di Jepang?" Haruna terperanjat dan tampak heran atas pertanyaan itu. Dia mengatakan, sepanjang kariernya dia tidak pernah mendengar ada hakim dicurigai menerima suap di Jepang. "Terpikir pun tidak pernah." Di Jepang, kata Haruna, masyarakat percaya bahwa hakim tidak mau disuap. Di sana hakim sangat dihormati dan dimuliakan karena integritasnya. "Apakah Anda percaya pada semua putusan hakim yang juga mengalahkan Anda dalam menangani perkara?" tanya saya. Haruna menjawab, semua putusan hakim diterima dan dipercaya sebagai putusan yang dikeluarkan sesuai dengan kebenaran posisi hukum yang diyakini oleh hakim."Di sini tidak pernah ada kecurigaan hakim disuap. Seumpama pun kami kalah dan tidak sependapat dengan putusan hakim, paling jauh kami hanya mengira hakim kurang menguasai dalam satu kasus yang spesifik dan rumit atau kamilah yang kurang bisa meyakinkan hakim dalam berargumen dan mengajukan bukti di pengadilan. Tak pernah terpikir, hakim kok memutus karena disuap," tambah Haruna. Ketika Haruna mau bertanya balik tentang Indonesia, saya segera membelokkan pembicaraan, karena saya takut ditanya balik dan harus bercerita jujur tentang hukum, hakim, pengacara, dan penegakan hukum di Indonesia. Saya memang berbicara, aturan hukum (*legal substance*) di Indonesia sudah cukup bagus untuk investasi. Tetapi saya tidak berani berbicara penegakan hukum oleh aparat (*legal structure*) dan budaya hukum. Bisa malu kalau saya harus berbicara keadaan Indonesia tentang itu. Bayangkanlah, saya harus bercerita, hakim-hakim di Indonesia bukan hanya dicurigai tetapi benar-benar banyak yang digelandang ke penjara karena penyuapan. Saya akan malu juga, misalnya, kalau harus bercerita bahwa di Indonesia banyak pengacara tersandung kasus karena menyuap atau berusaha menyuap hakim. Tak mungkin saya bercerita bahwa banyak pengacara di Indonesia yang tidak mengandalkan kompetensi dalam profesi hukum, tetapi hanya melatih dirinya untuk melobi aparat penegak hukum atau

IPK, INDEKS GINI DAN DAYA SAING INDONESIA

Persoalan kesenjangan sosial tidak bisa dilepaskan dari persoalan korupsi. Akibat dari korupsi hak kesejahteraan rakyat dari negara terkurangi dan terampas. Kerugian negara secara finansial menjadi salah satu masalah yang serius karena berpotensi memunculkan ketidakadilan.

Sekelompok orang yang kuat dan berkuasa sangat bergelimangan harta serta kenyang, sementara jutaan rakyat lainnyakelaparan. IPK tahun 2019, Indonesia masih berada di urutan ke- 85 dari 180 negara yang disurvei, dengan nilai skor 40 dalam skala 0-100.Walaupun pencapaian IPK tersebut naik dua poin dibandingkan tahun 2018, IPK Indonesia masih dibawah skor rata-rata dunia yakni 43, serta berada di peringkat ke-4 di antara negara-negara ASEAN.

Sekelompok orang yang kuat dan berkuasa sangat bergelimangan harta serta kenyang, sementara jutaan rakyat lainnya kelaparan. Merujuk dari data yang dirilis Transparency International Indonesia (TII), IPK atau corruption perception index (CPI) Indonesia tahun 2021

menggunakan posisi politik agar perkaranya dimenangkan dengan imbalan uang. Belum lagi ada cerita-cerita bahwa calon pengacara yang magang (latihan mencari pengalaman) kepada pengacara senior justru tugas pertamanya adalah disuruh meng-antar uang kepada hakim, jaksa, atau polisi dan yang bersangkutan harus memastikan pe-nyerahan suap itu aman adanya. Begitu juga takkan bisa keluar jawaban dari mulut saya kalau ditanya apakah di Indonesia ada jaksa atau polisi yang dihukum karena penyuapan dan rekayasa perkara? Akan malu saya sebagai anak bangsa jika menjawab itu dengan jujur tetapi akan berdosa saya sebagai muslim jika saya menjawab dengan berbohong. Kita memang mempunyai budaya sendiri sebagai bangsa, tetapi tidak salahkah kalau dalam soal berhukum kita meniru Jepang. Sumber *WhatsApp* (WA), diterima dari Prof. Dr. Barda NawawiArief, S.H., tanggal 20 Januari2018.

berada di angka 38 pada skala 0-100. Dari skor tersebut, angka 100 menunjukkan sangat bersih sedangkan angka 0 adalah sangat korup. Indonesia pada tahun 2021 memperoleh skor 38 dengan ranking 96. Ini menandakan bahwa dibanding dengan tahun 2020, skor Indonesia naik satu poin yakni dari 37 ke 38. Indonesia berada pada peringkat kelima di kawasan Asean. Peringkat itu berada di bawah Vietnam yang IPK-nya mencapai 39, Timor Leste 41, Malaysia 48, dan Singapura 85. Di sisi lain, Indonesia berada di peringkat 16 dalam negara-negara yang tergabung di G20. Indonesia masih di bawah Brasil dan Argentina yang skor IPK-nya sama. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang masih subur korupsinya.[16] Menurut *World Justice Project* (WJP): *Rule of Law Index* 2016, ada 4 (empat) faktor yang membuat Indonesia terindikasi sebagai negara yang masih subur korupsinya. Keempat faktor tersebut adalah:

1) Korupsi di lembaga pemerintahan yang dikorelasikan dengan persoalan suap, penyelewengan anggaran, dan akibat pengaruh (kekuasaan) pihak lain;
2) Pemenuhan keadilan bagi masyarakat pencari keadilan;
3) Penegakan hukum yang belum sepenuhnya bebas dari diskriminasi serta korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN);
4) Rendahnya kualitas dan kuantitas pemenuhan hak dasarbagi warga negara secara umum.

[16]https://nasional.kompas.com/read/2022/01/25/15431941/naik-satu-poin-indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2021-jadi-38, diakses pada tanggal 26 Januari 2022.

Tidak dapat dipungkiri lagi, bahwa jika semakin tinggi tingkat korupsi di suatu negara, maka semakin tinggi pula ketimpangan pendapatan yang ada di masyarakatnya. Sebaliknya, semakin tinggi ketimpangan pendapatan di masyarakat, justru malah semakin memicu praktik korupsi. Di samping itu ada hubungan yang signifikan antara tingkat ketimpangan pendapatan antara si kaya dan si miskin dengan IPK. Di Indonesia, kenaikan skor IPK nampak diikuti dengan turunnya indeks GINI[17] yang memiliki skala 0-1. Skor 0 berarti tak ada ketimpangan sosial sedangkan 1 bermakna terjadinya ketimpangan sosial secara maksimal.

Pada bulan September 2019, indeks GINI Indonesia berada pada kisaran 0,380 angka ini menurun 0,002 poin dibanding bulan Maret yakni sebesar 0,382. Angka tersebut menurun 0,004 poin dibanding bulan Maret 2018 yakni sebesar 0,384.[18] Angka penurunan ini tidak berpengaruh terhadap naiknya IPK Indonesia pada tahun 2019. Sayangnya,

---

[17]Koefisien Gini atau Indeks Gini merupakan indikator yang menunjukkan tingkat ketimpangan pendapatan secara menyeluruh. Nilai Koefisien Gini berkisar antara 0 hingga 1. Koefisien Gini bernilai 0 menunjukkan adanya pemerataan pendapatan yang sempurna, atau setiap orang memiliki pendapatan yang sama. Rumus dari koefisien Gini adalah :

$$GR = 1 - \sum_{i=1}^{n} P_i(F_i + F_{i-1})$$

` GR : Koefisien Gini (Gini Ratio)

P_i : frekuensi penduduk dalam kelas pengeluaran ke-i

F_i : frekuensi kumulatif dari total pengeluaran dalam kelas pengeluaran ke-i

F_{i-1}:frekuensi kumulatif dari total pengeluaran dalam kelas pengeluaran ke (i-1)

[18]https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/01/15/1747/gini-ratio-september-2019-tercatat-sebesar-0-380.html, diakses pada tanggal 30 Januari 2020.

pencapaian ini tidak diikuti oleh naiknya daya saing Indonesia. Pada tahun 2018 Indonesia diperingkat ke-45 dan mengalami penurunan peringkat diposisi 50 pada tahun 2019.[19]

KONSEP DAN RUANG LINGKUP KEBIJAKAN KRIMINAL

Dalam perspektif politik kriminal pemahaman tentang relitas budaya hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat merupakan hal yang sangat strategis guna memformulasikan politik kriminal,[20] tak terkecuali tentunya juga untuk kebijakan politik kriminal pemberantasan kejahatan TPK yang akan ditempuh. Kepustakaan Ilmu Hukum Pidana dan turunan ilmunya, politik kriminal sering diistilahkan dengan kebijakan kriminal.[21] Sudarto

[19]Bisa disimak di: *Global Competitivensess Index* 2018-2019.

[20]Marc Ancel mendefinisikan kebijakan kriminal sebagai "*the rational organization of the control or crime by society*", sedangkan G. Peter Hoefnagels mengemukakan bahwa "*criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime*". Sementara itu, Sudarto mengemukakan tiga arti mengenai politik kriminal yaitu: dalam arti sempit ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana; dalam arti luas ialah keseluruhan fungsi dari aparatur penegak hukum; termasuk di- dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; sedangkan dalam arti paling luas ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan normal-normal sentral dari masyarakat. Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta, Kencana Media Group, 2011, hlm. 28.

[21]Beberapa pakar ilmu hukum pidana menyatakan bahwa istilah kebijakan kriminal terasa kurang tepat karena bisa ditafsirkan sebagai kebijakan membuat kejahatan (kriminal). Istilah kebijakan kriminal lebih tepat diganti dengan istilah kebijakan penaggulangan kejahatan. Lihat, Mahmud Mulyadi, *Criminal Policy: Pendekatan Intregral Penal Policy dan Non Penal Policy dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*, Medan, Pustaka Bangsa

mendefinisikan politik kriminal sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.[22]

Politik kriminal memiliki hubungan keilmuan dengan politik sosial. Tujuan dari politik kriminal sesungguhnya untuk mewujudkan adanya perlindungan masyarakat (*social defence*). Dengan diperolehnya perlindungan masyarakat ini kesejahteraan sosial (*social welfare*) akan tercapai.[23] Usaha-usaha untuk mencapai dan meningkatkan kesejahteraan sosial inilah yang senantiasa diupayakan oleh masyarakat dan negara. Usaha-usaha tersebut dilakukan secara terorganisir untuk menanggulangi kejahatan.[24]

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan perlindungan masyarakat *(social defence policy)* dan kebijakan sosial (*social policy*) sebagaimana digambarkan pada ragaan berikut ini:[25]

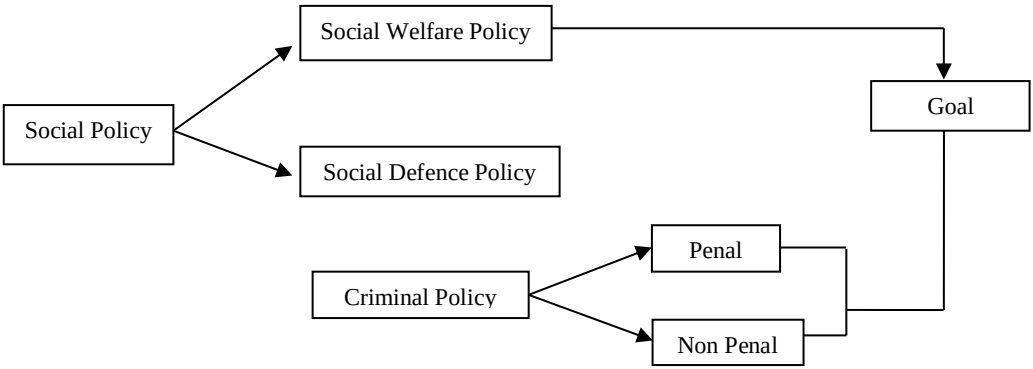
Press, 2008, hlm 51.

[22]Barda Nawawi Arief, *Bunga. op.cit.*, hlm1.

[23]Lihat, IS. Heru Permana, 2011, *Politik Kriminal*, Yogjakarta, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011, hlm 1.

[24]*Ibid*., hlm. 9. Lihat juga, Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2007, hlm. 77-78.

[25]*Ibid*.,hlm.7.Bandingkan dengan pendapat G.Peter Hoefnagel yang menyatakan bahwa: "*Criminal policy as science of policy is a part of larger policy: the law enforcement policy. The legislative and enforcement policy is in turn a part of social policy"*. Lihat, G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology* (*An Inversion of the Concept of Crime*), Holland, Kluwer-Deventer, 1969, hlm. 57.



Ragaan 1.1
Skema Politik Kriminal

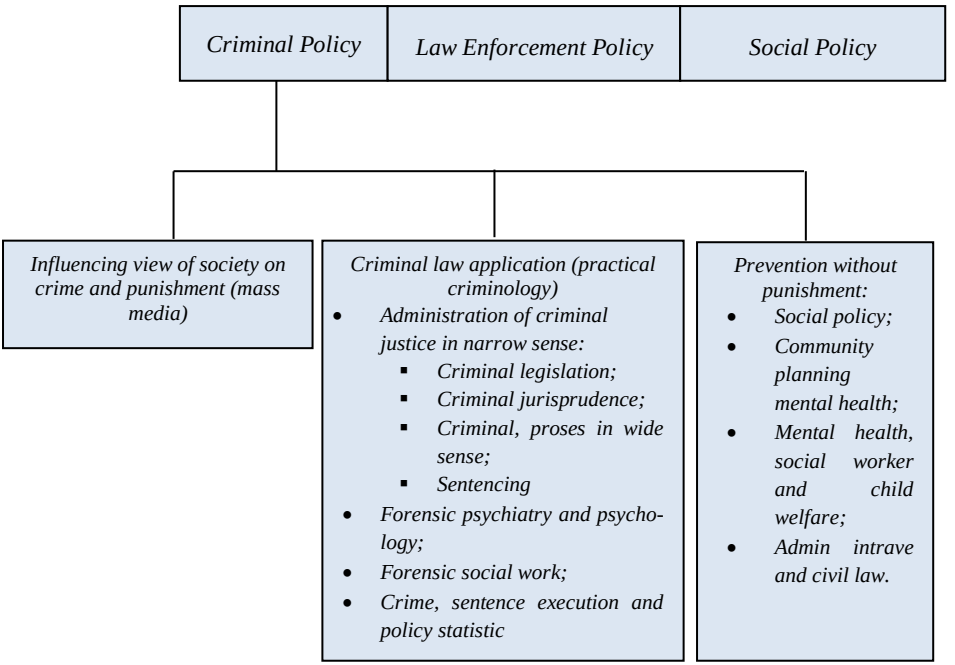
Adanya keterpaduan antara politik kriminal dengan politik sosial merupakan suatu keniscayaan. Kebijakan politik kriminal yang ditempuh harus terpadu dengan kebijakan sosial yang dipilih. Sudarto selanjutnya menandaskan bahwa tidak adanya keterpaduan antara kebijakan politik kriminal dan politik sosial akan menjadikan politik kriminal berpotensi menimbulkan faktor kriminogen (menyebabkan timbulnya kejahatan) serta faktor victim-ogen (menimbulkan korban kejahatan).[26]

Politik kriminal dapat dicapai dengan dua cara yakni melalui kebijakan *enal* (*penal policy*) atau yang sering disebut dengan *criminal law application* dan kebijakan *non-penal* (*non-penal policy*). Adapun kebijakan *non-penal* dapat diwujudkan melalui:

(1) pencegahan tanpa pemidanaan (*prevention without punishment*);
(2) mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatanan pemidanaan lewat sarana media massa

[26]Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1986, hlm. 96.

(*influencing views of society on crime and punishment*).[27] Hoefnagels secara skematis menjelaskan politik kriminal serta relasinya dengan kebijakan penegakan hukum serta kebijakan sosial sebagai berikut:



Ragaan 1.2
Skema Politik Kriminal menurut G.P. Hoefnagels

KEBIJAKAN PENAL DAN KELEMAHANNYA

Kebijakan *penal* merupakan politik kriminal dengan memanfaatkan sarana pidana atau sanksi pidana. Kebijakan ini merupakan pendekatan yang paling tua dalam hukum

[27]G. Peter Hoefnagels, *The Other ...,op.cit.*, hlm. 57.

pidana yakni hampir seusia dengan peradaban umat manusia itu sendiri (*the oldest philosophy of crime control).*[28] Mardjono Reksodiputro mengatakan bahwa sistem peradilan pidana (SPP) adalah system pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan pemasyarakatan.[29]

Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa SPP pada hakikatnya me-rupakan sistem kekuasaan menegakkan hukum pidana atau sistem kekuasaan kehakiman yang beroperasi di bidang hukum pidana, yang diwujudkan/diimplementasikan dalam 4 (empat) sub- sistem, yaitu: (1) kekuasaan penyidikan (oleh badan/lembaga penyidik); (2) kekuasaan penuntutan (oleh badan/ lembaga penuntutumum); (3) kekuasaan mengadili dan menjatuhkan putusan/ pidana (oleh badan/lembaga pengadilan); (4) kekuasaan aplikasi atau pelaksanaan putusan/pidana (oleh badan/aparat pelaksana/ eksekusi). Keempat tahap atau sub-sistem tersebut merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana yang integral atau seringdikenal dengan SPP.

Muladi menyatakan bahwa, penegakan hukum pidana dalam kerangka sistem peradilan pidana tidak dapat diharapkan sebagai satu-satunya sarana penanggulangan kejahatan yang efektif, mengingat kemungkinan besar masih adanya pelaku-pelaku tindak pidana yang berada di luar

---

[28] Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung, Alumni, 2010, hlm. 149.

[29] Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Indonesia (Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, FH UI, 1993, hlm. 1.

kerangka proses peradilan tersebut.[30] Di samping itu, hukum pidana hanya dapat terselenggara dalam batas-batas tertentu saja dan jangkauan kekuasaannya hanya sampai pada perbuatan yang bisa dibuktikan.[31]

Di sisi lain, Donald R. Taft *et.al*, sebagaimana disitir oleh Barda Nawawi Arief, menegaskan bahwa efektivitas hukum pidana tidak dapat diukur secara tepat. Hukum sebenarnya hanya merupakan salah satu piranti kontrol sosial belaka. Kebiasaan, keyakinan agama, dukungan, serta penistaan dari kelompok penekanan dan pengaruh dari pendapat umumlah yang merupakan sarana-sarana yang lebih efisien dalam mengatur tingkah laku manusia daripada sanksi hukum itu sendiri.[32]

Adapun bila mengacu pada pemikiran dalam Konggres PBB, bahwa strategi yang sangat mendasar dalam penanggulangan tindak kejahatan, akan mencakup dua hal yang utama:

1. Penanggulangan kausatif, yaitu mengeliminir sebab sebab dan kondisi yang menimbulkan terjadinya

---

[30]Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit Univer-sitas Diponegoro, 1995, hlm. vii.

[31]Menurut Jeremy Bentham bahwa sesempurna apapun hukum pidana itu dibuat, sistem hukum pidana masih mengandung beberapa cacat. Cacat tersebut antara lain: (1) Bahwa kejahatan harus ada sebelum perbaikan bisa dilakukan. Perbaikan tersebut terwujud dengan penerapan hukuman. Sedangkan hukuman tidak bisa diterapkan sampai pelanggarannya telah terjadi; (2) Hukuman itu sebenarnya adalah suatu kejahatan juga; (3) Sistem pidana tidak mampu menjangkau semua tindakan yang merugikan yang luput dari sistem peradilan. Lihat, Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation*(diterjemahkan oleh Nurhadi), Bandung, Nusa Media, 2006, hlm. 399.

[32]Donald R. Taft dan Ralph W. England dalam Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1998, hlm. 42.

kejahatan.[33]

2. Pendekatan sistemik, yaitu menempuh upaya pencegahan kejahatan tidak secara simplistik dan terfragmentasi, namun berangkat dari berbagai pendekatan atau kebijakan sosial yang lain yang mencakup aspek sosial, budaya, ekonomi, politik, pendidikan, serta agama.[34]

Selain pernyataan di atas, beberapa ahli Ilmu Hukum Pidana menyatakan bahwa sarana *penal* memiliki keterbatasan-keterbatasan antara lain[35]: (1) Bahwa pemidanaan (apakah dimaksudkan untuk menghukum atau memperbaiki) sedikit atau tidak mempunyai pengaruh terhadap masalah kejahatan; (2) Bahwa kita bisa mengetahui pengaruh pidana penjara terhadap si terpidana, tetapi pengaruhnya terhadap masyarakat secara keseluruhan sebagai *general prevention* tidak akan bisa diketahui[36]; (3) Bahwa dari sembilan penelitian mengenai pemidanaan, lima

[33]Dalam Konggres PBB yang ke 6, tahun 1980 di Caracas, Columbia dinyatakan bahwa "*Crime prevention strategies should be based on the elimination of causes and conditions giving rise to crime*". Simak, Konggres PBB ke 7, tahun 1985 di Milan, Italia bahwa "*The basic crime prevention strategy must consist in eliminating the causes and conditions that breed crime"* serta "*The basic crime prevention must seek to eliminate the causes and conditions that favour crime*"

[34]Dalam Konggres PBB ke 10 di Wina, Austria, tahun 2000 bahwa "*Comprehensive crime prevention strategies at the international, national, regional and local levels must adress the root causes and risk factors related to crime and victimization through social, economic, health, educational and justice policies*".

[35]Lihat, Widiada Gunakaya dan Petrus Irianto, *Kebijakan Kriminal Penanggulangan Tindak Pidana Pendidikan*, Bandung, Alfabeta, 2012, hlm. 10.

[36]Bisa di dalami dalam, Karl O. Christiansen, *Some Consideration on the Possibility of a Rational Criminal Policy*, Resource Material Series No.7, Tokyo, UNAFEI, 1974.

diantaranya menyatakan bahwa lama-nya waktu yang dijalani di dalam penjara tampaknya tidak berpengaruh pada adanya penghukuman kembali (*reconviction*)[37]; (4) Bahwa seseorang tidak tahu atau tidak pernah tahu dengan pasti metode-metode tindakan apa yang paling efektif untuk mencegah kejahatan.

Kita pun tidak bisa mengetahui sejauh mana efektivitas setiap tindakan itu untuk bisanya dapat menjawab masalah-masalah penanggulangan kejahatan secara pasti. Dalam persoalan ini, kita harus mengetahui sebab-sebab mengapa kejahatan itu terjadi dan untuk mengetahui hal ini kita memerlukan pengetahuan yang lengkap mengenai etiologi tingkah laku manusia.[38]

Pendapat-pendapat ilmuwan Ilmu Hukum Pidana di atas tersebut sebenarnya melihat keterbatasan kemampuan hukum pidana dari sudut hakikat berfungsinya atau bekerjanya hukum (sanksi) pidana. Namun bila dianalisis dari sudut pandang kejahatan sebagai faktor dari masalah sosial, maka sangatlah banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kejahatan itu.

Adapun faktor penyebab terjadinya suatu kejahatan sangatlah kompleks. Di samping itu, kebanyakan dari faktor- faktor tersebut berada di luar jangkauan hukum pidana. Alasan ini sekiranya wajar bagi Ilmu Hukum Pidana memiliki banyak keterbatasan kemampuan untuk menanggulangi kejahatan yang ada pada masyarakat.

---

[37]Bisa di dalami dalam, S.R.Brody, The Effectiveness of Sentencing, London, Her Majesty Stationary Office, 1976.

[38]Bisa di dalami dalam M Cherif Bassiouni, *Substantive Criminal Law*,Illionis, Charles Thomas Publishers, 1978.

Berkaitan dengan pernyataan di atas Sudarto menegaskan bahwa penggunaan hukum pidana sebenarnya hanya merupakan penanggulangan sesuatu gejala *(kurieren am sympton)* saja dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab- sebabnya.[39]

KEBIJAKAN NON PENAL DAN KELEBIHANNYA

Seperti telah diuraikan pada pembahasan di atas, bahwa upaya untuk menanggulangi kejahatan tidak hanya dilakukan dengan sarana *penal* saja namun juga dapat dilakukan melalui sarana *non penal*. Pada dasarnya, sarana *non penal* ini berkaitan dengan upaya pencegahan sebelum suatu kejahatan itu terjadi *(to prevent crime before an offence has been committed).*[40] Hal ini tentunya berbeda dengan sarana *penal*, di mana kebijakan dilakukan setelah terjadinya kejahatan *(after on offfence has already occurred).*[41]

Barda Nawawi Arief menyampaikan bahwa pendekatan ini memiliki tujuan utama yakni untuk memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu yang ada di masyarakat, namun secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Dengan demikian pendekatan *non penal* memiliki peran yang sangat startegis dan merupakan salah satu *key success factor* dalam menanggulangi kejahatan.

Upaya preventif untuk menanggulangi kejahatan menurut Kongres PBB ke-7 di Milan, Italia mengenai *,the*

[39]IS. Heru Permana, *Politik...*, *op. cit*, hlm 47.
[40]*Ibid*, hlm. 89.
[41] *Ibid.*

prevention of crime and the treatment of offenders` dilakukan dengan bertititik tolak dari upaya penghapusan sebab-sebab atau kondisi-kondisi yang menyebabkan timbulnya kejahatan. Upaya ini seharusnya dijadikan strategi yang mendasar dan utama dalam upaya pencegahan kejahatan *(the basic crime prevention strategy)*.[42]

Upaya pencegahan kejahatan sudah semestinya dijadikan tujuan utama dari politik kriminal. Sayangnya, harus diakui bahwa konsep dan definisinya masih terlalu lemah. Alasan inilah yang membuat para penstudi Ilmu Hukum Pidana cenderung untuk membicarakan pencegahan kejahatan dalam kerangka pendekatan dan modelnya saja. Konsep pencegahan kejahatan se-harusnya berkonsentrasi pada adanya pendekatan-pendekatan lintas sektoral seperti sosial, ekonomi, dan kebijakan publik yang lain. Dengan pendekatan ini diharapkan akan mampu mencegah kejahatan sebelum kejahatan dilakukan *(to prevent crime before an offence has beencommitted)*.[43]

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa kebijakan penanggulangan kejahatan *non penal* lebih bersifat tindakan pence-gahan yakni upaya-upaya penanggulangan sebelum kejahatannya terjadi. Karena argumen inilah, sasaran utamanya adalah menanggulangi (mengurangi, meniadakan) faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor tersebut secara umum berpusat pada masalah-masalah sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan atau menyuburkan kejahatan

[42]Widiada, *Kebijakan...*, *op. cit*, hlm. 36.
[43]*Ibid*, hlm. 89.

di masyarakat. Dengan demikian dilihat dari sudut pandang kebijakan penanggulangan keja-hatan, kebijakan *non penal* memiliki peran yang strategis yang harus diintensifkan dan diefektifkan.[44]

Pernyataan di atas juga didukung oleh hasil dari **Kongres PBB ke-6 Tahun 1980**, di Caracas, Venezuela dengan resolusinya
mengenai *Crime Trends and Crime Prevention Strategies,* antara lain:[45]

1. Bahwa masalah kejahatan menghalangi kemajuan untuk pencapaian kualitas kehidupan yang layak bagi semua orang (*the crime impedes progress towards the attainment of an acceptable quality of life for all people*);
2. Bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada eliminasi sebab-sebab yang menimbulkan kejahatan (*crime prevention strategies should be based upon the elemination of causes and condition giving rise to crime*);
3. Bahwa penyebab utama maraknya kejahatan di banyak negara disebabkan oleh adanya ketimpangan sosial, diskriminasi, rasial standar hidup yang buruk, pengangguran dan kebodohan (*the main causes of crime in many countries are social inequality, ratial and national discrimination, low standar ofliving, unemployment and illiteracy among broad section of the population*).

Resolusi di atas menghimbau semua anggota PBB untuk mengambil langkah-langkah kongrit untuk

[44]Mahmud Mulyadi dan Feri Antoni Surbakti, *Politik Hukum PidanaTerhadap Kejahatan Korporasi*, Medan, PT Soft Media, 2010, hlm. 55.

[45]*Ibid.*

mengeliminasi kondisi- kondisi yang berpotensi menimbulkan kejahatan, seperti: pengangguran, kemiskinan, kebodohan, diskriminasi rasial dan nasional serta bermacam-macam bentuk dari ketimpangan sosial.[46]

Dokumen A/CONF. 121/L/9 Tentang *Crime Prevention in the Context Of Development*, Kongres PBB ke-7 Tahun 1985 di Milan, Italia menandaskan bahwa upaya penghapusan kondisi-kondisi yang melahirkan ke-jahatan harus dijadikan strategi pencegahan kejahatanyang mendasar. Strategi pencegahan kejahatan yang mendasar ini harus diarahkan untuk menghilangkan kondisi-kondisi yang melahirkan kejahatan. Di samping itu harus mempertimbangkan sebab-sebab struktural, termasuk sebab-sebab ketidakadilan yang bersifat sosio-ekonomi, dimana kejahatan sering merupakan suatu gejala semata (*symptom*).[47]

Sedangkan pada **Kongres PBB ke-8 Tahun 1990 Tentang *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*** yang berlangsung di Havana, Cuba, PBB menekankan, pentingnya aspek- aspek sosial dari kebijakan pembangunan. Aspek-aspek tersebut merupakan faktor yang sangat penting dalam pencapaian strategi pencegahan kejahatan. Kongres ke-8 ini berhasil mengidentifikasi berbagai aspek sosial yang dicurigai sebagai faktor-faktor kondusif penyebab timbulnya kejahatan. Faktor–faktor sosial tersebut (dalam **Dokumen A/CONF. 144/L.3**) adalah:[48]

1. Kemiskinan, pengangguran, kebodohan, hunian yang kurang layak, sistem pendidikan serta

[46]Barda Nawawi Arief, *Bunga...*, *op. cit.*, hlm. 41.
[47]Mahmud Mulyadi, *Criminal ...*, *op. cit.*, hlm. 56.
[48]*Ibid.*, hlm. 56-57.

pelatihan yang tidak sesuai dan kurang memadahi;

2. Meningkatnya jumlah penduduk yang tidak mempunyai harapan masa depan yang bagus karena memburuknyaketimpangan-ketimpangan sosial;
3. Lunturnya ikatan sosial dan keluarga;
4. Keadaan-keadaan yang menghalangi seseorang berimigrasi ke kota-kota atau ke negara-negara lain;
5. Rusaknya atau punahnya identitas budaya asli (*indegeneous culture*), yang bersamaan dengan munculnya rasisme dan diskriminasi yang akhirnya menyebabkan kelemahan di bidang sosial, kesejahteraan dan kesempatankerja;
6. Menurunnya kualitas lingkungan perkotaan yang akhirnya memicu peningkatan kejahatan;
7. Kesulitan-kesulitan berintegrasi yang wajar dan normal ke dalam lingkungan masyarakat, lingkungan keluarga, tempat kerja atau lingkungan sekolah;
8. Penyalahgunaan alkohol, obat bius dan lain-lain;
9. Meluasnya aktivitas kejahatan yang terorganisir (perdagangan obat bius, penadahan barang-barang curian dan sebagainya);
10. Dorongan dari media massa mengenai ide-ide dan sikap- sikap yang mengarah pada tindakan kekerasan, ketidaksamaan hak atau sikap-sikap tidak toleran.

Faktor-faktor yang berpotensi menyebabkan akan timbulnya kejahatan sebagaimana tersebut di atas merupakan masalah-masalah yang sulit dipecahkan melalui pendekatan *penal*.

Oleh karenanya, pendekatan *non penal* berupa kebijakan sosial dan pencegahan kejahatan berbasiskan masyarakat perlu di-wujudkan.[49]

Apabila kita perhatikan sederetan UU (*legal substance*) tentang PTPK di Indonesia, tentunya sudah mencukupi dan semestinya masalah korupsi dapat di atasi dan dihapuskan. Namun harus diakui bahwa terjadinya suatu kejahatan tidak dapat dihentikan dan dibendung dengan aturan-aturan hukum yang lengkap dan komprehensif saja. Oleh karenanya terkikisnya perbuatan-perbuatan yang bersifat korup di Indonesia, tidak hanya ditentukan oleh baik buruknya aturan hukum yang berlaku, tetapi juga ditentukan oleh moralitas manusianya[50] dan budaya hukum masyarakatnya.[51]

---

[49] *Ibid.*

[50] Sebagai ilustrasi menarik disimak moralitas masyarakat Jepang (budaya hukum) sebagai mana dituturkan oleh Prof Mahfud MD berikut ini: "Awal 2014, selepas menjadi ketua MK, saya diundang menjadi tamu oleh Kementerian Luar Negeri Jepang di Tokyo. Saat saya tiba di sana, sedang gencar berita dan kampanye untuk pemilihan gubernur Tokyo. Apa ada penggantian gubernur? Ya, tetapi bukan berdasar jadwal normal, melainkan karena Gubernur Inosi, pejabat yang definitif, mengundurkan diri. Mengapa mengundurkan diri? Karena sang gubernur diberitakan meminjam uang tanpa jaminan ke sebuah rumah sakit besar dan oleh pers itu dicurigai untuk mendanai kampanye politiknya. Karena pinjaman itu tanpa jaminan, pers menduga Inosi nanti akan memberikan imbalan dalam bentuk, mungkin, korupsi politik. Jadi, sang gubernur mengundurkan diri karena malu saat dicurigai akan (baru dicurigai) menggunakan jabatannya untuk melakukan korupsi politik. Eloknya lagi, sekitarseminggu setelah saya pulang dari Jepang awal 2014 itu seorang pegawai dari Kedutaan Besar Jepang di Jakarta datang kepada saya mengantarkan uang Rp120.000 (seratus dua puluh ribu rupiah). Untuk apa? "Waktu *check in* untuk kembali ke Indonesia kemarin, di bandara, Bapak mem-bayar *airport tax* sendiri. Bapak tamu pemerintah, jadi harus kami yang menanggung semua," jawab pegawai dari Kedubes Jepang itu. *Wuih*, saya sudah diundang ke Jepang dengan fasilitas mewah, soal uang seratus dua puluh ribu rupiah pun masih diantarkan kepada saya. "*Duh*, *kok* repot-repot *ngantar* uang Rp120.000 ke sini? Kalau naik taksi pulang-pergi dari kantor Anda ke sini sudah lebih dari Rp200.000," kata saya. Apa jawab petugas itu? "Itu peraturan di kantor kami. Kamiharus mematuhi

Menurut Hoefnagels pendekatan pencegahan kejahatan tanpa menggunakan sarana pemidanaan (*prevention without punishment*), dapat diwujudkan antara lain melalui: (1) adanya perencanaan kesehatan mental masyarakat (*community planning mental health*);
(2) kesejahteraan anak dan pekerja sosial (*child and social workerwelfare*); serta (3) penggunaan hukum civil dan hukum administrasi (*deployment administrative & civil law*).[52]

Demi merealisasikan semua kebijakan-kebijakan seperti tersebut di atas, masukan-masukan dari kajian sosiologi, antropologi dan psikologi sangat diperlukan guna memformulasikan kebijakan yang komprehensif. Perencanaan kesehatan mental masyarakat yang menyeluruh misalnya sangatlah diperlukan agar mampu memberikan pengaruh preventif terhadap terjadinya kejahatan di masyarakat. Di samping itu, program-program untuk mengatasi tekanan hidup akibat dari tingginya persoalan hidup perlu mendapat perhatian serius sebagai upaya penanggulangan kejahatan. Program- program tersebut antara lain: kesejahteraan anak-anak, rehabilitasi dan kesehatan pekerja sosial dan sebagainya. Sistem pencegahan

---

semua peraturan tanpa menambah atau mengurangi," jawabnya. Jepang adalah anggota Kelompok Negara G-7, salah satu dari tujuh negara termaju di dunia. Budaya hukumnya sangat indah, peraturan sesederhana apa pun ditaati. Inilah rasanya yang lebih pas menjadi budaya Pancasila. "Berapa puluh tahun lagi kita bisa berhukum seperti itu, Prof?" kata Uceng saat kami keluar dari jamuan makan siang Selasa lalu itu. "Nanti diskusikan di Jakarta saja," jawab saya. Sumber*WhatsApp* (WA), diterima tanggal 20 Januari 2018.

[51]A. A Ngurah Oka Yudistira, *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Korupsi Di Indonesia (Suatu Perspektif Politik Hukum)*, KerthaWicaksana, Vol. 21 No. 1, Januari 2017, hlm. 24.

[52] *Ibid.* hlm. 58.

kejahatan oleh masyarakat (*community crime prevention*) diharapkan dapat merubah kondisi sosial yang mendorong terjadinya kejahatan di masyarakat. Untuk kepentingan tersebut, kemampuan lembaga- lembaga sosial lokal sangat diperlukan guna mengurangi kejahatan.

Lembaga-lembaga sosial lokal ini diharapkan mampu menampung anggota masyarakat sebagai sebuah komunitas untuk bekerja sama secara sukarela dan bersungguh - sungguh memberikan arahan bagaimana seharusnya berperilaku dalam ruang sosial. Adapun target sasarannya khususnya diarahkan pada kelompok muda usia. Lembaga-lembaga sosial lokal tersebut dapat diwujudkan melalui hubungan sosial antara orang-orang dan group-group dalam masyarakat. Di samping itu, juga bisa melalui relasi sosial yang menghubungkan institusi lokal dengan komunitas yang lebih luas.

Program-program dari *community crime prevention (CCP)* yang telah dicanangkan, misalnya, dapat dijabarkan dalam berbagaientitas komunitas sebagai berikut:

1. *Community Organization Model (COM)*, model ini lebih tepat diarahkan guna membangun sebuah komunitas masyarakat yang bekerjasama untuk penanggulangan kejahatan. Model ini sangat sesuai diadakan di sekolah-sekolah, tempat-tempat ibadah, organisasi karang taruna dan sebagainya.
2. *Community Defence Program (CDP)*, program ini diarahkan untuk mencegah terjadinya viktimisasi melalui pencegahan terhadap pelaku kejahatan. Strategi yang digunakan antara lain adalah dengan mewujudkan *Crime Prevention Through Environmental*

Design (CPTED), dan pembentukan semacam organisasi pengawasan masyarakat melalui *NeighbourhoodWatch Model (NWM).*

3. *Order Maintenance Approach (OMP)*, pendekatan yang dilakukan untuk mengendalikan vandalisme terhadap sarana fisik umum, ancaman terhadap kehidupan bertetangga dan perilaku kasar pengguna jalan.
4. *Risk Based Program (RBP)*, merupakan program yang menyediakan upaya pencegahan secara khusus bagi mereka yang kemungkinan berpotensi menjadi target suatu kejahatan. Program ini ditujukan untuk melindungi korban dan upaya pencegahan agar supaya tidak terjadi pengula-ngan menjadi korban (*repeat victimization*).
5. *Community Development Program (CDP),* program ini khusus diwujudkan untuk membangun kembali pranata kehidupan sosial, tatanan fisik dan sistem perekonomian di masyarakat.
6. *Structural Change Program (SCP),* program ini mirip dengan *community development*, yaitu berupaya melakukan perubahan yang mendasar di dalam kehidupan masyarakat guna mereduksi potensi terjadinya kejahatan. Pendekatan yang dilakukan berupa penerapan kebijakan pembangunan ekonomi dan ketenagakerjaan, perumahan yang layak, pendidikan, pelayanan kesehatan dan kesejahteraan serta pelayanan sosial.

Dengan demikian pendekatan *non-penal* dapat dilakukan dengan menggali, mengembangkan dan memanfaatkan seluruh potensi dukungan dan partisipasi

masyarakat dalam upaya mengefektifkan dan mengembangkan *extra legal system* atau *informaland traditional system.* [53] Memahami secara gamblang realitas budaya hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat maka usaha rasional yang akan ditempuh tersebut diharapkan akan lebih efektif,efisien dan tepat sasaran.

ANCAMAN KORUPSI IDIOLOGI DAN POLITIK

Bahaya yang luar biasa dari korupsi tidak hanya menjadikan negara rugi atau bangkrut secara finansial. Namun, jika kita cermati ada masalah yang luar biasa tingginya resiko yang dilahirkan dari perbuatan koruptif tersebut yakni relasi sebab-akibat antara korupsi dan eksistensi (keberlangsungan, kejayaan dan kemanfaatan) dari negara. Kerugian negara itu sebenarnya hanya dampak awal dari korupsi.

Adapun *multiplying effects* yang sangat mencemaskan adalahmunculnya permasalahan korupsi ideologis (*ideological corruption*) yakni pembunuhan ideologi kenegaraan dan ideologi kebangsaan. Pembunuhan ideologi masuk melalui celah pelaksanaan kebijakan– kebijakan negara yang kotor dan membahayakan keselamatan dan keutuhan negara akibat dari membanjirnya para pejabat bermental korup yang mengendalikan kekuasaan strategis negara. Kondisi ini tentunya sangat membahayakan kelangsungan hidup suatu negara.

Tak jarang untuk mengelabuhi kepentingan

[53]Barda Nawawi Arief, *Bunga...*, *op. cit.*, hlm. 34.

persekongkolan jahat mereka, alasan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan kepentingan umum yang luas menjadi dalihnya. Bila pengeroposan ideologi ini terus terjadi dan bersifat laten maka taruhannya adalah eksistensi sebuah negara dan bangsanya. Korupsi pada tataran ini tidak lagi sekedar penyalahgunaan keuangan negara tetapi merupakan tindakan sekelompok orang yang berkuasa, yang sengaja menghancurkan ideologi negara lewat jarigan sindikat korupsi yang terselubung dan rapi serta canggih.

Suatu hal yang harus dipahami bahwa jaringan sindikat korupsi (*corruption syndicate network*) yang mengarah pada ancaman pengeroposan ideologi negara mungkin sekali akan terjadi. Bisa hal tersebut akibat kelalaian kita maupun akibat operasi intelijen negara asing. Korupsi ideologi yang mengancam eksistensi negara dan bangsa ini tentunya akan berjalan mulus dalam lingkungan masyarakat yang sudah bersifat banalitas korupsinya *(banal corruption)* seperti di negara kita.

Kondisi dan situasi korupsi sudah bersifat *banal*, masyarakat akan berperilaku acuh tak acuh sekalipun ideologi korupsi telah menggerogoti seluruh sendi-sendi kehidupan bangsa. Setiap pejabat atau kelompok pejabat negara atau siapa saja yang punya kesempatan akses terhadap kekayaan negara akan memanfaatkan kesempatan yang dimilikinya tanpa memperdulikan adanya korupsi ideologi yang tengah merangkak membesar. Inilah awal dari kebangkrutan dan kehancuran suatu negara yang bila itu hal terjadi maka sangat sulit untuk dipulihkannya kembali.

Semakin sindikat korupsi itu dilaksanakan oleh

cakupan yang luas dari elit pemegang kekuasaan strategis maka semakin sistematislah perampasan keuangan negara yang akan terjadi. Bayangkan saja, apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif serta judikatif telah terjebak dalam jalinan sindikat korupsi yang samar dan canggih, apa yang akan terjadi terhadap kelangsungan eksistensi bagi suatu negara dan bangsa. Oleh karena itu, pengawalan persoalan korupsi (bebas korupsi) sebaiknya dimulai dari fase sedini mungkin yakni pada tahap pengkreasian *legal back up* (perangkat perundang- undangan yang mendukung) dari suatu kebijakan pembangunan. Hal tersebut merupakan sebuah fase sebelum fase perencanaan dilakukan.

Pengkreasian instrumen hukum untuk memuluskan atau memayungi korupsi dengan hukum adalah dengan menciptakan produk-produk hukum yang korup. Sebenarnya produk hukum yang korup inilah yang menjadi variabel dominan penghambat pemberantasan korupsi. Hukum yang korup senantiasa akan mengamputasi kesejahteraan yang dipunyai rakyat (*social welfare*). Produk hukum yang korup akan ‚membungkam' dan ‚menyandera' suara masyarakat (*haatzaaiartikelen*) demi melangsungkan hegemoni kekuasaan politik penguasa yang korup. Produk hukum yang korup pada dasarnya tidak mengandung nilai positif bagi masyarakat dan peradaban bangsa karena hukum yang korup merupakan ciri dari produk hukum yang ortodoks.[54]

[54]Dalam strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga- lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum dan kebijakan negara. Produk hukum ortodoks atau elitis (konservatif) biasanya dilahirkan oleh konfigurasi

Negara sebagai institusi milik rakyat berkewajiban melindungi dan menegakkan keadilan termasuk pemberantasan segala bentuk korupsi. Oleh karena itu para pejabat negara dan aparatur sipil negara (ASN) secara moral berkewajiban mengontrol tingkah lakunya ketika mereka berada dalam birokrasi kekuasaan yang menjadi habitatnya. Hal ini perlu dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan atau korupsi politik yang berpotensi merugikan negara milik rakyat tersebut.

Namun akibat dari kurangnya memperhatikan dan mengamalkan budaya hukum Pancasila dalam kehidupan birokrasi mereka (sebagai elemen perekat kohesi nasional), serta terlalu banyak dorongan untuk menonjolkan pentingnya pertumbuhan ekonomi maka munculah fenomena korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Fenomena KKN sebenarnya merajalela di seluruh aspek kegiatan politik dan ekonomi baik makro, maupun mikro. Prosedur legal dan masalah moral diabaikan hanya demi mengejar keuntungan-keuntungan ekonomi dan politik untuk kepentingan kelompok dan kroninya. Semuanya menjadi sah dan halal karena mereka berdalih bahwa kebijakan yang dipilih dapat meningkatkan pertumbuhanan ekonomi negara dan kesejahteraan masyarakat luas.

KKN yang telah membudaya dalam sistem

---

politik yang otoriter. Kondisi politik yang seperti ini mengakibatkan semua potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasikan secara proporsional. Kedudukan badan perwakilan rakyat dan partai politik lebih hanya merupakan alat untuk justifikasi (*rubber stamp*) atas kehendak politik pemerintah saja. Sedangkan di sisi lain pers tidak memiliki kebebasan dan berada di bawah kontrol ketat penguasa.

birokrasi di Indonesia dapat meruntuhkan tatanan sosial politik dan perekonomian negara, seperti halnya yang secara historis telah dialami oleh banyak negara di dunia (negara-negara di Afrika dan Amerika Latin). Semakin negara mengarah pada tataran *developing countries*, di situ diduga budaya hukum KKN nya semakin luar biasa. Thesa bijak mengatakan bahwa ***,negara-negara yang miskin para penguasanya kaya raya namun negara yang kaya raya para pemimpinnya hidup wajar-wajar saja"***.

Korupsi politik tumbuh dan berkembang berbanding lurus dengan lemahnya kontrol masyarakat terhadap praktik penyelenggaraan kekuasaan negara. Adapun lemahnya kontrol tersebut pada umumnya salah satunya dapat ditimbulkan oleh kondisi sosial ekonomi dan tingkat pendidikan pada masyarakatnya sendiri. Pada negara maju (*developed countries*) dimana secara umum kondisi sosial ekonomi dan pendidikan masyarakatnya mapan, kontrol masyarakat pada kebijakan penyelenggara kekuasaan negara sangatlah kuat. Kondisi ini bisa disimak di negara-negara maju seperti Inggris, Jepang dan Finlandia, Jerman, Perancis dan sebagainya. Pada negara-negara maju, praktik kekuasaan/pemerintahan yang korup akan selalu gagal mendapatkan legitimasi sosial politik dari masyarakatnya. Hal tersebut disebabkan karena masyarakat yang mayoritas berpendidikan baik sukar untuk dibodohi dan semua produk hukumnya bersifat responsive.[55]

[55]Strategi pembangunan hukum responsif, ditandai dengan adanya parsitipasi luas kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat. Produk hukum responsif atau populistik pembuatannya bersifat *partisipatif* dan muatannya sangat *aspiratif*. Produk hukum ini dikatakan aspiratif karena rakyat

Korupsi politik sangat membahayakan eksistensi negara karena selalu berkaitan dengan pemegang kekuasaan puncak atau strategis dari institusi-institusi milik negara. Figur sentral dari korupsi politik adalah subyek hukum yang secara legitimasi memiliki kekuasaan politik yang besar, menerima amanat dari rakyat, memilikimandat konstitusional dan hukum untuk menegakkan demokrasi dan keadilan di berbagai aspek kehidupandan penghidupan rakyat.[56] Eksistensi negara bisa terancam, negara bisa bangkrut dan keutuhan negara (kesatuan dan persatuan) bisa runtuh karena korupsi politik ini. Kenapa hal tersebut dapat terjadi? Karena korupsi politik berdampak besar dan serius pada bidang politik, ekonomi, hukum, sosial dan pendidikan sosial dalam tataran makro hingga mikro bahkan pada sistem pertahanan negara sekalipun.

.

---

ikut serta dalam pembuatan kebijakan (keputusan yang dibuat adalah manifestasi dari keinginan-keinginan masyarakat luas). Produk-produk hukum responsif tidak menimbulkan multi tafsir karena ke-ambiguitasan-nya relatif sangat kecil. Hukum responsif lebih mencerminkan rasa keadilan dan tentunya lebih mampu memenuhi harapan mayarakat. Dalam proses pembuatannya memerlukan peranan besar dan partisipasi penuh pemikiran dari kelompok-kelompok sosial atau individu-individudalam masyarakat.

[56]Artidjo Alkostar, *Korelasi Korupsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktik Korupsi Politik dan Penangulangannya)*, Jurnal Hukum, Edisi Khusus, Vol. 16, Oktober 2009, hlm. 161.

BAB

II

BAB

II

MEMAHAMI KEJAHATAN KORUPSI

PENGERTIAN KORUPSI

Korupsi bisa diterjemahkan sebagai bentuk kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral.[57] Menurut Fockema Andreae kata ‚korupsi` berasal daribahasa Latin ‚*corruptio*` atau ‚*corruptus*` dari kata kerja ‚*corrumpere*` yang berarti: menggoyahkan, memutarbalikkan atau menyogok. Kata tersebut selanjutnya berkembang dan diadopsi oleh bahasa-bahasa lain di dunia seperti bahasa Inggris yaitu *corruption, corrupt,* dalambahasa Prancis yakni *corruption*. Adapun dalam bahasa Belanda yaitu

[57]Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Edisi Revisi 2012, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 6-7.

corruptie, sedangkan dalam bahasa Indonesia yaitu ‚korupsi`.[58] Untuk kata korupsi, Malaysia menggunakan istilah *resuah* yang berasal dari bahasa Arab *(riswah).* Secara semantis kesemuannya bermakna keburukan, kebusukan, atau ketidakjujuran. Sedangkan

dalam *Black's Law Dictionary*[59], *corruption* didefinisikan sebagai:

> ‚*Illegality; a vicious and fraudulent intention to evade the prohibitions of the law . The act an official or fiduciary person whounlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefits for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.*`

Selanjutnya Maria C. de Alfiler[60] mendefinisikan korupsi sebagai :

> ‚*Purposive behavior which may be deviation from an expected norm but is undertake nevertheless with a view to attain materials or other rewards*`.

Adapun, Petter Langseth[61] mengartikannya sebagai:

> ‚*As such, it involves the improper and unflawful behavior of public- service officials, both politicians and civil servants, whose positions create opportunities for the diversion of money and assets from government to themselves and their accomplices.*`

Sementara itu Gunnar Myrdal, sebagaimana disitir oleh Oemar SenoAdji, memberikan definisi korupsi sebagai:

> ‚*The term 'corruption' will be used-in its sense, to include*

---

[58]*Ibid*., hlm. 4.

[59]Black"s Law Dictionary free Online Legal Dictionary2nd Ed.

[60]Lihat Ledivina V. Carino, *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes Consequences and Controls*, Quezon City, JMC Press Inc,1986.

[61]Peter Langseth, *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption*, presented at the ISPAC conference on Responding to the Challenge of Corruption,1999, hlm. 16.

> *not only all forms of 'improper of selfish exercise of power and influence attached to a public office or to the special position one occupies in public life' but also the activity of the bribers.*'[62]

Sedangkan Lembaga Transparancy International (TI) menegaskan bahwa korupsi sebagai berikut :

> ,*Corruption involves behaviour on the part of officials in the public sector, whether politician or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves or those close to them, by the misuse of the of the public power entrusted them.*'[63]

Lain halnya dengan Dewa Brata yang memaknai korupsi sebagai:

> ,Perbuatan mencuri, yang oleh karena itu, korupsi salah satu trah dengan *maling, nyolong, nodong, jambret, ngecu, ngrampok, nggarong, nggrayah, ngrampas, ngutil, malak, ngembat, nilep,* merompak, mencuri, menipu, menggelap-kan, dan memanipulasi, yang semuanya tergolong perbuatan hina dari sudut pandang moral.'[64]

Memperhatikan berbagai definisi korupsi seperti terpapar diatas dapatlah dikatakan bahwa konsep kolusi dan nepotisme dapat dikategorikan sebagai kejahatan korupsi karena di balik kolusi dan nepotisme itu pasti didahului oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan untuk menguntungkan diri dan atau kelompoknya sedangkan di sisi

---

[62]Oemar Seno Adji, *Hukum Pidana Pengembangan*, Jakarta, Erlangga, 1985, hlm. 240.

[63]Transparancy International, *The Transparancy International Source Book*, Trans-parancy International,1996, hlm.1.

[64]Dewa Brata, *Bangsa ini Belum Mentertawakan Korupsi*, Kompas, 18 Juli 2005.

lain merugikan kepentingan orang banyak.[65]

Sementara itu apabila mencermati definisi yang diberikan oleh lembaga TI bahwa korupsi sebenarnya sebagai perilaku pejabat publik, baik para politisi maupun ASN yang secara tidak wajar dan sah memperkaya diri sendiri atau mereka yang dekat dengan dirinya, dengan cara menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepadanya. Definisi di atas mungkin lebih bisa mewakili untuk mendiskripsikan fenomena banalitas korupsi seperti yang terjadi di negara kita. Birokrasi menjadi titik tekan dalam permasalahan TPK karena korupsi yang dilakukan oleh birokrasi memiliki dam-pak negatif yang jauh lebih besar dan signifikan terhadap pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara nasional daripada korupsi yang dilakukan oleh para pelaku bisnis maupun masyarakat.[66]

Dari semua definisi korupsi seperti tersebut di atas dapatlah dipahami bahwa korupsi adalah adanya perilaku merugikan yang diperbuat oleh seseorang atau sekelompok orang baik itu terjadi pada *domain* birokrasi, swasta, maupun masyarakat. Karena pada hakikatnya tindakan korupsi bukan saja terjangkit di sektor pemerintahan tetapi juga dalam bisnis serta dalam kehidupan masyarakat umum sekalipun.[67]

Dari sudut pandang nilai-nilai moralitas (misalnya

---

[65] Suandi Hamid dan Sayuti, *Menyingkap Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia*, Yogyakarta, Aditya Media, 1999, hlm. 19-32.

[66]Lembaga Administrasi Negara, Laporan Kajian, Strategi Penanganan Korupsi di Negara-Negara Asia Pasifik, Pusat Kajian Administrasi Negara, Jakarta, LAN, 2007, hlm.11.

[67]Lihat The World Bank Policy Paper, *Anticorruption in Transition, AContribution to the Policy Debate*, Washington DC, 2000.

dalam nilai-nilai moralitas budaya Jawa) bahwa sikap korup merupakan moralitas yang sangat hina dan merupakan sikap moral yang menjadi pantangan dalam setiap kelompok sosial. Moralitas ini identik dengan sifat rakus, tamak, tidak jujur, memalukan, menjijikkan karena mengambil dan menikmati hak yang bukan menjadi miliknya. Perilaku tersebut tentunya merupakan penyakit sosial yang epidemis (*epidemic social pathogen*). Sebagai ‚penyakit` sudah barang tentu 'penyakit korupsi' berpotensi bisa menular dan bahkan mewabah dalam komunitas sosial dimanapun.

Apa bila masyarakatnya berperilaku korup serta mendukung perilaku tersebut, maka dapatlah dikatakan bahwa budaya hukum korup tadi adalah cermin dari kondisi hukum pada masyarakat tersebut. Hukum pada hakikatnya merupakan bagian dari kaidah sosial yang tidak lepas dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Dengan demikian hukum bisa dikatakan cermin dari suatu masyarakat. Kalau ingin tahu bagaimana kondisi hukum suatu masya-akat, maka lihatlah perilaku masyarakat tersebut.

Adapun definisi yuridis dari TPK adalah TPK yang dirumuskanoleh pembentuk undang-undang (UU), yakni perbuatan-perbuatan yang diancam pidana dalam **UU No. 31 Tahun 1999** ***jo*** **UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK)**.[68] Dalam pengertian yuridis, TPK tidak hanya terbatas pada adanya perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan

[68]I Nyoman Sarikat Putera Jaya, *Keterangan Beliau sebagai Saksi Ahli yang tertuang di dalam Berita Acara Pemeriksaan Ahli di Kejaksaan Negeri Kota Semarang*, pada hari Rabu tanggal 5 bulan Januari Tahun 2005.

keuangan atau perekonomian negara, namun juga meliputi perbuatan-perbuatan pidana lainnya yang memenuhi rumusan delik yakni merugikan masyarakat ataupun individu.

KPK telah merumuskan 30 (tiga puluh) bentuk/jenis tindak pidana korupsi sebagaimana tersebut berikut ini:

1. **Pasal 2;**
2. **Pasal 3;**
3. **Pasal 5 ayat (1) huruf a;**
4. **Pasal 5 ayat (1) huruf b;**
5. **Pasal 5 ayat (2);**
6. **Pasal 6 ayat (1) huruf a;**
7. **Pasal 6 ayat (1) huruf b;**
8. **Pasal 6 ayat (2);**
9. **Pasal 7 ayat (1) huruf a;**
10. **Pasal 7 ayat (1) huruf b;**
11. **Pasal 7 ayat (1) huruf c;**
12. **Pasal 7 ayat (1) huruf d;**
13. **Pasal 7 ayat (2);**
14. **Pasal 8;**
15. **Pasal 9;**
16. **Pasal 10 huruf a;**
17. **Pasal 10 huruf b;**
18. **Pasal 10 huruf c;**
19. **Pasal 11;**
20. **Pasal 12 huruf a;**
21. **Pasal 12 huruf b;**
22. **Pasal 12 huruf c;**

23. **Pasal 12 huruf d;**
24. **Pasal 12 huruf e;**
25. **Pasal 12 huruf f;**
26. **Pasal 12 huruf g;**
27. **Pasal 12 huruf h;**
28. **Pasal 12 huruf i;**
29. **Pasal 12 B *jo* Pasal 12 C; dan**
30. **Pasal 13.**[69]

Dari ketiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebutdi atas pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi :

(1) kelompok delik yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara;

(2) kelompok delik suap-menyuap;

(3) kelompok delik penggelapan dalam jabatan;

(4) kelompok delik pemerasan dalam jabatan;

(5) kelompok delik perbuatan curang, konflik kepentingandalam pengadaan dan gratifikasi.

Selain jenis TPK seperti tersebut di atas, masih ada tindakpidana lain yang berhubungan dengan TPK yaitu:

(1) Perbuatan merintangi proses pemeriksaan perkara

(2) korupsi: diancam dengan **Pasal 21**.[70]

---

[69]Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi*, Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, Penerbit Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, hlm. 3.

[70]**UU No. 31 Tahun 1999** yang diubah dengan **UU No. 20 Tahun 2001Tentang PTKP** mengatur tindakan merintangi atau menggagalkan penyidikandan penuntutan *(obstruction of due process of law)* dan diatur dalam **Bab III Pasal 21 UU PTKP**. UU PTKP secara tegas mengatur dan menyatakan **Pasal 21** bukan delik korupsi. Oleh karena **Pasal 21** bukan merupakan delik korupsi, menurut **Pasal 6 *jo* Pasal 11 UU KPK No.30 Tahun 2002**, tindakan *obstruction of due process of law* yang diatur **Pasal 21 UU PTKP**

Perbuatan karena tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar: **Pasal 22** ***jo*** **Pasal 28**.

(2) Bank yang tidak memberi keterangan rekening tersangka: Pasal **22** ***jo*** **Pasal 29**.

(3) Saksi atau ahli yang tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu: **Pasal 22** ***jo*** **Pasal 35**.

(4) Orang yang memegang rahasia jabatan, namun tidak memberi keterangan atau memberi keterangan palsu:**Pasal 22** ***jo*** **Pasal 36**.

(5) Saksi yang membuka identitas pelapor: **Pasal 24** ***jo*** **Pasal 31**.[71]

Dari paparan sebagaimana tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa korupsi bukan saja merupakan atribut negatif dari birokrat, tetapi juga atribut negatif dari masyarakat yang berada di luar birokrasi. Namun demikian, suatu perbutan atau perilaku dapat dikategorikan sebagai perbuatan koruptif apabila unsur-unsurberikut ini terpenuhi:[72]

1. Adanya pengkhianatan terhadap kepercayaan yang diberikan;
2. Penipuan terhadap pemerintah, lembaga swasta atauterhadap masyarakat;
3. Adanya kesengajaan melalaikan kepentingan umum untuk kepentingan pribadi;
4. Dilakukan secara rahasia, kecuali bila mereka yang

---

sebenarnya tidak masuk dalam tugas KPK

[71] Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami op.cit.* hlm. 5

[72]Lihat dalam Syed Hussein Alatas, *Korupsi: Sifat, Sebab, dan Fungsi*, Jakarta, LP3ES, 2007

berkuasa menganggapnya tidak perlu dirahasiakan;

5. Melibatkan lebih dari satu pihak;
6. Adanya kewajiban membagi keuntungan bersama dalambentuk uang atau yang lain;
7. Terpusatnya kegiatan (korupsi) pada mereka yang menghendaki keputusan yang pasti dan mereka yang dapatmempengaruhinya;
8. Adanya usaha untuk mengaburkan perbuatan korupsi dalam bentuk-bentuk pengesahan perundang- undangan;
9. Menunjukkan fungsi ganda yang kontradiktif pada mereka yang melakukan korupsi.

Adapun upaya telah dilakukan pemerintah untuk memberantas korupsi, salah satunya dengan memberikan aturan terbaru terkait pemidanaan pelaku korupsi atas problematika peradilan tipikor yang kerap kali terdapat disparitas hukuman yang pada akhirnya berujung pada vonis ringan. Aturan tersebut tertuang dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pedoman pemidanaan bertujuan untuk mencegah perbedaan rentang penjatuhan pidana dan menentukan berat ringannya pidana terhadap perkara tindak pidana Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Mahkamah Agung membagi 5 kategori berdasarkan kerugian yang dialami negara:

1. Kategori Paling Berat, dengan kerugian negara lebih dari Rp100 miliar.
2. Kategori Berat, dengan kerugian negara lebih dari Rp25 miliar hingga Rp100 miliar.

3. Kategori Sedang, dengan kerugian negara lebih dari Rp1 miliar sampai dengan Rp25 miliar.
4. Kategori Ringan, dengan kerugian negara lebih dari Rp100 juta sampai dengan Rp1 miliar.
5. Kategori Paling Ringan, dengan kerugian negara sampai dengan Rp200 juta.

Berikut matriks rentang penjatuhan pidana bagi para pelaku korupsi yang telah ditetapkan Mahkamah Agung:

Kategori Paling Berat

1. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Tinggi: Penjara 16-20 tahun/Seumur Hidup & Denda Rp800 juta sampai dengan Rp1 miiar.
2. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Sedang: Penjara 13-16 tahun & Denda Rp650 juta sampai dengan Rp800 juta.
3. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Rendah: Penjara 10-13 tahun & Denda Rp500 juta sampai dengan Rp650 juta.

Kategori Berat

1. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Tinggi: Penjara 13-16 tahun & Denda Rp650 juta sampai dengan Rp800 juta.
2. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Sedang: Penjara 10-13 tahun & Denda Rp500 juta sampai dengan Rp650 juta.
3. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Rendah: Penjara 8-10 tahun & Denda Rp400 juta sampai dengan Rp500 juta.

Kategori Sedang

1. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Tinggi: Penjara 10-13 tahun & Denda Rp500 juta sampai dengan Rp650 juta.

2. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Sedang: Penjara 8-10 tahun & Denda Rp400 juta sampai dengan Rp500 juta.
3. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Rendah: Penjara 6-8 tahun & Denda Rp300 juta sampai dengan Rp400 juta.

Kategori Ringan

1. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Tinggi: Penjara 8-10 tahun & Denda Rp400 juta sampai dengan Rp500 juta.
2. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Sedang: Penjara 6-8 tahun & Denda Rp300 juta sampai dengan Rp400 juta.
3. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Rendah: Penjara 4-6 tahun & Denda Rp200 juta sampai dengan Rp300 juta.

Kategori Paling Ringan

1. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Tinggi: Penjara 3-4 tahun & Denda Rp150 juta sampai dengan Rp200 juta.
2. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Sedang: Penjara 2-3 tahun & Denda Rp100 juta sampai dengan Rp150 juta.
3. Dengan kesalahan, dampak, dan keuntungan berlevel Rendah: Penjara 1-2 tahun & Denda Rp50 juta sampai dengan Rp100 juta[73]

Korupsi telah menjadi salah satu masalah besar dan serius yang sedang dihadapi oleh bangsa Indonesia.

[73]https://www.kompas.tv/article/98742/aturan-ma-terbaru-korupsi-minimal.rp100miliardibuiseumurhidup#:~:text=Dalam%20aturan%20tersebut%2C%20pelaku%20korupsi,Undang%20Pemberantasan%20Tindak%20Pidana%20Korupsi, diakses pada tanggal 02 Agustus 2020.

Sebenarnya berbagai upaya telah dilakukan untuk memberantas korupsi ini. Mulai dari kemauan politik, kebijakan legislatif, pembentukan badan-badan atau komisi-komisi khusus, penegakan hukum, pembenahan dan reformasi birokrasi, sosialisasi hukum di berbagai kalangan, bahkan menjalin kerja sama internasional pun telah dilakukan. Namun semua upaya itu nyatanya sampai saat ini belum membuahkan hasilmaksimal.

Tingginya tingkat korupsi di Indonesia mengindikasikan bahwa tindak pidana korupsi di negeri ini telah meluas pada berbagai bidang kehidupan masyarakat serta telah berlangsung dalam jangka waktu yang relatif lama. Akibat dari kondisi seperti itu korupsi telah mengakibatkan terjadinya akumulasi kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara. Di samping itu, sebagai dampaknya, korupsi juga berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat serta terhambatnya pembangunan nasional secara menyeluruh.

Sebagaimana dikampanyekan secara global bahwa korupsi dapat menghancurkan efektivitas potensial dari semua jenis program pemerintah. Korupsi dapat mengganggu atau menghambat pembangunan, menimbulkan korban individual maupun kelompok masyarakat.[74] Di samping itu korupsi dapat membahayakan stabilitas dan keamanan masyarakat, merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas, membahayakan pembangunan sosial, ekonomi, dan politik.[75]

---

[74]Termaktub dalam Resolusi *"Corruption in government"* Kongres PBB ke 8/1990 mengenai *"The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders"* diHavana (Cuba).

[7571]Tercetus dalam Kongres PBB ke-9/1995 diKairo, Mesir.

Korupsi tak diragukan akan mampu merusak nilai-nilai dan lembaga-lembaga demokrasi, merusak nilai-nilai keadilan, serta mengancam stabilitas politik.[76] Lebih jauh, korupsi juga dapat merusak lingkungan hidup, misalnya dalam bidang galian ilegal (*illegal mining*) yang 'diizini' oleh aparat pemerintahan akibat adanya KKN. Lingkungan dieksploitasi secara sepihak demi keuntungan materiil oleh kalangan atau kelompok tertentu sehingga dapat menyebabkan bencana alam yang dahsyat. Pada ranah kehidupan bermasyarakat, korupsi akan menimbulkan ketimpangan sosial. Kesenjangan antara minoritas kaya dan mayoritas miskin semakin meluas dan melebar yang pada akhirnya memaksa masyarakat miskin untuk bertindak kriminal dan terjadilah instabilitas sosial.[77]

TEORI-TEORI TERJADINYA KEJAHATAN KORUPSI

Berdasarkan ilmu kriminologi, beberapa teori penulis paparkan berikut ini guna memahami penyebab terjadinya TPK. Adapun teori- teori tersebut adalah:

(1) Jack Bologne's GONE Theory[78]

Teori GONE ini dikembangkan oleh pemikir Jack Bolgne. GONE adalah akronim dari ***G****reeds*, ***O****pportunity*, ***N****eeds*, ***E****xposures*. Menurut teori ini bahwa

[76]Dalam *UN Convention Againts Corruption* yang telah diterima oleh Majelis Umum PBB pada 31 Oktober 2003.

[77] Ahmad Fawaid, *Islam, Budaya Korupsi dan Good Governance*, Karsa, Vol. XVII No. 1, April 2010, hlm. 22.

[78]Lihat, G Jack Lindquist Bologne, R J Wells, Joseph T, *AccountantsHandbook of Fraud and Commercial Crime*, New York, Wiley, 2006.

faktor-faktor penyebab terjadinya TPK adalah terpenuhinya keempat faktor di atas dalam diri seseorang,sebagaimana penjabaran di bawah ini.

(a) *Greeds* (*greedy*) adalah sifat tamak atau serakah yang ada pada diri pribadi seseorang. Setiap orang pasti memiliki sifat yang manusiawi ini. Namun yang membedakan adalah derajat tinggi rendahnya sifat tersebut dan bagaimana seseorang itu mampu mengendalikan sifat yang buruk yang dimilikinya ini.

(b) *Opportunities* adalah adanya kesempatan yang berpotensi bisa mendatangkan keuntungan. Kesempatan yang dimaksud di sini adalah adanya kesempatan yang bisa dimanfaatkan akibat dari kekurangan atas situasi dan kondisi yang ada. Adapun situasi dan kondisi ini bisa saja merujuk pada rapuhnya manajemen, lemahnya pengawasan serta buruknya budaya kepemimpinan (*leadership culture*) dan sebagainya.

(c) *Needs* adalah kebutuhan atau keinginan. Dalam diri seseorang pasti yang bersangkutan punya kebutuhan atau keinginan yang hendak digapai. Adapun tingkat kepuasan yang akan didapatkan oleh seseorang sebenarnya bergantung pada sistem nilai yang dianut. Bagi kaum hedonisme dan konsumerisme tentu rasa untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan mereka akan materi sangatlah jauh lebih besar dibanding dengan mereka yang tidak sependapat dengan gaya hidup seperti tersebut.

(d) *Exposures* adalah pengungkapan kasus korupsi atau konsekuensi hukum yang akan dihadapi oleh para pelaku TPK. Banyanya kasus TPK yang tidak bisa terungkap (misalnya kasus BLBI, Century dan sebagai-nya para pelaku TPK. Banyaknya kasus TPK yang tidak bisa terungkap (misalnya kasus BLBI, Century dan sebagainya), dapatnya hukum diintervensi oleh kekuatan finansial (thesa Marc Galanter bahwa ,***the haves always come out ahead***`), hukuman TPK yang tidak membuat jera, dan kepentingan politik yang dapat mengintervensi hukum hanya akan memperlebar peluang orang melakukan korupsi.

Dari empat akar masalah pendorong terjadinya TPK seperti terpapar di atas, faktor sikap rakus atau serakah (*greedy*) merupakan faktor yang sangat menetukan terjadinya TPK. Sedangkan sistem organiasasi yang rusak, manajemen yang *outof date* belum tentu membuat/membimbing seseorang untuk berperilaku korup. Demikian juga adanya kebutuhan yang memaksa serta hukuman yang ringan bagi pelaku korupsi belum tentu mendorong orang untuk melakukan TPK. Namun adanya sifat keserakahan, kerakusan dan ke-tamakan dari seseorang bisa menjadi pemicu yang dominan terjadinya TPK.

(2) Teori N + K1 + K2 = Korupsi

Dalam teori ini korupsi mungkin akan terjadi bila ada unsur N (niat), K (kesempatan) dan K (kekuasaan). Teori ini merupakan pengembangan dari teori kriminal

yakni: **N + K1 = Kriminal**. Bahwa suatu perbuatan pidana (kriminal) akan terwujud apabila seseorang memiliki niat untuk melakukan tindak kejahatan dan yang bersangkutan memiliki kesempatan untuk melakukannya. Suatu tindak pidana tidak akan pernah terjadi apabila kedua unsur di atas tidak terpenuhi semuanya. Katakanlah seseorang sudah berniat untuk melakukan suatu tindak kejahatan, tapi sama sekali tidak ada kesempatan baginya untuk melaksanakan niatnya maka dapat dipastikan tindak kejahatan tersebut belum terjadi. Sedangkan korupsi menurut teori ini terjadi karena adanya tambahan faktor

kekuasaan (K2). Sehingga korupsi akan terwujud apabila seseorang yang memiliki kekuasaan dan yang bersangkutan berniat untuk melakukan kejahatan serta kesempatan memungkinkannya. Bila salah satu unsur tersebut tidak terpenuhi maka tindak kejahatan korupsi dapat dipastikan tidakakan terjadi.

(3) Robert Klitgaard's Theory.

Klitgaard[79] memformulasikan terjadinya kejahatan korupsi dengan persamaan sebagai berikut:

C=M+D-A

C= *Corruption*
M= *Monopoly (power)*
D= *Discretion (official)*
A= *Accountability*

[79]Robert Klitgaard, *Controling Corruption* (Terjemahan), Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 23.

Menurut Robert Klitgaard, adanya monopoli kekuasaan (*monopoly of power*) yang dimiliki oleh pimpinan/atasan ditambah dengan luasnya kebijakan diskresi yang dimilikinya (*discretion of official*) serta dibarengi dengan tanpa adanya pengawasan yang baik dari institusi pengawasan (*minus accountability*), akan berpotensi menyebabkan kejahatan korupsi terjadi. Kekuasaan monopoli akibat dari adanya *legal back up* yang diberikan oleh negara bila tidak dikendalikan akan berpotensi munculnya korupsi sebagaimana adagium ***'power tends to corrupt'***. Oleh karenanya pemerintah perlu cermat dalam memberikan kebijakan yang sifatnya monopolisitik kepada subjek hukum maupun badan hukum tertentu karena hal tersebut bisa melahirkan kejahatan korupsi yang sistematis.

Sedangkan kebijakan diskresi yang melekat pada subyekhukum perlu juga diberikan batasan secara operatif yang disesuaikan dengan level jabatan yang melekat pada dirinya. Kebijakan diskresi dalam ranah kebijakan publik harus diarahkan pada pemenuhan kepentingan umum (*social needs*) bukan pada kepentingan pribadi (*personal needs*) dan harus bebas KKN serta berorientasi pada kemaslahatan sosial dan hak asasi manusia (HAM). Oleh karenanya peran dari lembaga pengawasan demi menjamin terwujudnya diskresi yang memihak kepentingan publik adalah keniscayaan demi menjamin adanya akuntabilitas(pertanggung jawaban) yang tinggi.

(4) Ramirez Torres' Theory.

Menurut Torres suatu tindak korupsi akan terjadi jikamemenuhi persamaan berikut:

R > P x Prob

R = *Reward*

P = *Penalty*

Prob = *Probability*

Berdasarkan teori Ramirez Torres tersebut dapatlah dikatakan bahwa korupsi adalah kejahatan yang didahului dengan adanya penuh perhitungan (*crime of calculation*). Seseorang terdorong akan melakukan korupsi jika hasil yang akan dia peroleh dari korupsi (R = *reward*) lebih tinggi dari hukuman (P = *penalty*) yang mungkin akan dia dapat serta dengan adanya kemungkinan (Prob = *probability*) tertangkapnya dalam peristiwa hukum tersebut kecil.

(5) Differential Association Theory.

Teori *differential association* ini diperkenalkan untuk pertama kalinya oleh sosiolog kenamaan Amerika, E.H. Suther- land, di tahun 1934 dalam karya ilmiah monumentalnya yakni *Principle of Criminology.* Dalam teori ini dengan jelas diterangkan adanya sifat dan efek dari pengaruh kelompok lingkungan terhadap individu.[80] Dapat diilustrasikan bahwa *banal corruption* salah satunya disebabkan oleh pengaruh lingkungan yang korup. Semua

[80]Purnianti dan Moh. Kemal Darmawan, *Mashab dan Penggolongan Teori dalam Kriminologi*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti,1994, hlm.31

anggota dalam himpunan orang-orang yang bekerja dalam satu komunitas secara sengaja dan sadar sebenarnya telah belajar bagaimana melakukan TPK kepada lingkungannya terutama berguru kepada atasannya (*upper ordinances*).

Sebagai misal bila disatu daerah tingkat dua (kabupaten/ kota) bupati/ walikotanya ditangkap dalam Operasi Tangkap Tangan (OTT) KPK tidak berarti setelah itu kejahatan korupsi di daerah tersebut akan secara otomatis terhenti. TPK di daerah itu akan berjalan dan berlangsung sebagaimana biasanya karena sifat korupsinya yang telah mewabah akibat adanya transfer pengetahuan jahat kepada lingkungan yang sudah berlangsung lama. Pengertian *differential association* oleh Sutherland ini tidak seharusnya diartikan secara langsung (*letter lijk*) bahwa pergaulan dengan penjahat akan menyebabkan tertularnya perilaku kriminal dari si penjahat. Namun teori kriminologi ini lebih menekankan pada intensitas dari pada isi dari proses komunikasi yang dilakukan antara kedua belah pihak,[81] yang menyebabkan terjadinya *transfer of knowledge* tentang kejahatan pada mitra komunikasinya.[82].

---

[81]Made Darma Weda, *Kriminologi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1996, hlm.29

[82]Sutherland menerangkan proses terjadinya penularan perilaku kejahatan dengan mengajukan sembilan proposisi sebagai berikut: (1) *Criminal behavior is learned;* (2) *Criminal behavior is learned in interaction with other persons in a process of communication*;(3)*The principal part of learning of criminal behavior occurs within intimate personal groups*; (4) *When criminal behavior is learned, the learning includes techniques of committing the crime, which are sometimes very complicated, sometimes simple and the specific direction of motives, drives, rationalizations, and attitudes;* (5) *The specific direction of motives and drives is learned from definitions of the legal codes as favorable or unfavorable;* (6) *A person becomes delinquent because of an excess*

Teori ini semestinya juga bisa digunakan sebagai salah satu piranti analisis dalam memahami mengapa seorang 'pencuri ayam' ketika menjalani proses pemasyarakatan di Lembaga Pemasyara- katan (LP) ketika yang bersangkutan keluar LP, dia ganti jadi seorang 'pencuri sepeda motor'. Bahkan dari pengamatan penulis menunjukkan bahwa seorang residivis di LP Kelas 2 Nganjuk telah keluar masuk LP (sebanyak enam kali) dan terus meningkat kejahatan yang dilakukannya. Hal ini diduga selama di LP, yang bersangkutan telah secara intensif 'belajar' dari sesama warga LP tentang kejahatan yang baru.

Teori *Differential Association* ini memiliki korelasi yang positif dengan teori Mashab Lingkungan yang dipelopori oleh A. Lacassagne (1843-1924). Ia adalah seorang guru besar dalam ilmu Kedokteran Kehakiman. Lacassagne yang menandaskan bahwa keadaan sosial sekeliling kita merupakan *locus* pembenihan kejahatan dimana kumannya adalah si penjahat. Kejahatan akan tumbuh subur apabila lingkungannya mendukung membuatnya berkembang.[8379] Peniruan dalam komunitas (tempat kerja, LP dan sebagainya)

---

of definitions of the legal codes as favorable to violation of law over definitions unfavorable to violation of the law; (7)*Differential associations may vary in frequency, duration, priority, and intensity;*

(8) *The process of learning criminal behavior by association with criminal and anti-criminal patterns involves all of the mechanisms that are involved in any other learnings;* (9) *While criminal behavior is an expression of general needs and values, it is not explained by those needs and values, since non-criminal behavior is an expression of the same needs and values.*Lihat, http://en.wikipedia.org/ wiki/Differential_association, diakses pada tanggal 23 Desember 2018.

[83]W.A. Bonger, *Pengantar Kriminologi*, Terjemahan, Jakarta, P.T. Pembangunan 1962, hlm. 100.

memang mempunyai pengaruh yang besar. Kebiasaan hidup dan pendapat dari seseorang sangat dimungkinkan akan mengikuti keadaan lingkungannya, dimana mereka berinteraksi.

(6) Strain Theory

Robert K. Merton adalah seorang sosiolog dan kriminolog yang mengembangkan teori ini pada tahun 1938. Menurutnya ada dua struktur sosial yang bersangkut-paut dengan teori ini yakni tujuan dan hasrat yang diminta budaya, yaitu :

(1) Semua hal yang diharapkan dan diinginkan oleh setiap pribadi yang mencakup segala sesuatu baik yang berupamateri maupun immateri;

(2) Sarana yang dapat diterima untuk mencapai tujuan dan hasrat tersebut, contohnya, memperoleh pendidikan, bekerja keras dan sebagainya.

Agar mampu mempertahankan fungsi normatif, maka diperlukan adanya keseimbangan antara hasrat dan sarana tersebut. Jika tujuan ternyata tidak dapat dicapai melalui sarana yang sah, mungkin sarana yang tidak sah akan dipilih atau ditempuh demi mewujudkan pemenuhan hasrat tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan kalau dalam persoalan iniakan terjadi disparitas antara tujuan dan sarana. Disparitas inilah yang pada dasarnya dapat mengarahkan atau mempengaruhi seorang untuk mencapai tujuan dengan sarana apapun yang diperlukan. Bahkan melalui sarana yang melanggar hukum sekalipun akan dipilih demi mencapai tujuan yang

telah dicanangkan. Menurut Merton, kejahatan termasuk kejahatan TPK bisa timbul melalui proses tersebut.[84]

(7) Crimes Opportunity Theory

Teori *crimes opportunity* ini dikembangkan oleh Marcus Felson dan Ronald V Clarke. Mereka berdua berpandangan bahwa:

> *‚Opportunity is a ‚root cause` of crime and no crime can occur without the physical opportunities to carry it out. Whatever one's criminal inclinations, one cannot commit a crime without overcoming its physical requirements`.*[85]

TPK terjadi karena adanya *'opportunity'* yang luar biasa yang akan diperoleh oleh pelakunya.[86] Adanya 'keberuntungan'inilah yang pada dasarnya merupakan salah satu faktor yang memicu munculnya kejahatan tak terkecuali kejahatan TPK. Oleh karena itu salah satu syarat untuk meniadakan

---

[84]https://en.m.wikipedia.org>wiki>Strain..., diakses pada tanggal 23 Desember 2017.

[85]https://en.m.wikipedia.org>wiki>Crime..., diakses pada tanggal 23 Desember 2017.

[86]Ada 10 prinsip dalam teori *crime opportunity theory* yaitu : (1)*Opportunities play a role in causing all crimes . Opprtunities play a role in causing all crimes not just common property crimes; (2) Crime opportunities are highlyspecific; (3) Crime opportunities are concentrated in time and space dramatic differences are found from one address to another, even within a high crime area;*

(4) Crimes opportunities depend on everyday movements of activity; (5) *One crime produces opportunities for another; (6) Some products offer more tempting crime opportunities;* (7) *Social and technological changes produce new crime opportunities;* (8) *Crime can be pre-vented by reducing opportunities;* (9) *Reducing opportunities does not usually displace crime;* (10) *Focused opportunity reductioncan produce wider declines in crime.Ibid*

adanya 'keberuntungan ' adalah dengan membuat sistem yang handal dan terpadu baik itu perangkat sub-sistem perundang- undangannya, sub- sistem pelaksanaan dan sub-sistem pengawasan pengelolaan keuangan negara, yang salah satunya dapat dicapai melalui sarana ***electronic based system*** secara menyeluruh dan terpadu. Pelayanan pengadaan barang dan jasa di lingkungan instansi pemerintah saat ini mulai dikembangkan penggunaan *electronic procurement* (*e- procurement*). Dengan menggunakan teknologi ini diharapkan akan memungkinkan berkurangnya maladministrasi, seperti persekongkolan antara pelaku tender dengan oknum panitia tender dan sebagainya.

JENIS-JENIS KORUPSI SECARA UMUM

Menurut Piers Beirne dan James Messerschmidt kejahatan korupsi dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) macam, yakni *political bribery, political kickbacks, election fraud* dan *corrupt campaign practices.*[87] Adapun Guy Benveniste[88] memilah korupsi menjadi 4 (empat) bagian juga yaitu:

1. *Discretionary corruption* adalah korupsi yang dilakukan karena adanya hak atau kekuasaan diskresi dalam menentukan kebijakan. Sekalipun hal tersebut diperkenankan atau sah, namun bukanlah merupakan

[87]Piers Beirne dan James Messerschmidt dalam Ermasjah Djaja, *TipologiTindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Cet. 1, Bandung, Penerbit Mandar Maju, 2010, hlm. 19-21

[88]*Ibid.* hlm. 21-22.

praktik-praktik yang dapat diterima oleh perundang-undangan yang baku.

2. *Illegal corruption* adalah korupsi yang dilakukan dengan tujuan mengacaukan dan merancukan maksud-maksud dan kaidah-kaidah hukum, peraturan dan regulasi yang sebenarnya sudah mapan dan rigit.
3. *Mercenary corruption* adalah korupsi yang dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan yang melekat pada subyek hukum/orang karena jabatan yang dimilikinya.
4. *Ideological corruption* adalah korupsi jenis *discretionary* yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan atau kepentingan kelompok yang terorganisir demi tujuan politik/kekuasaan yang luas.

Sedangkan Syed Hussein Alatas[89], menggolongkan korupsi menjadi 7 (tujuh) jenis yaitu:

1. Korupsi transaktif *(transactive corruption),* yakni korupsi yang ditandai oleh adanya kesepakatan timbal-balik antara pihak pemberi dan pihak penerima. Korupsi dilakukan demi memperoleh keuntungan bersama dan oleh karenanya kedua belah pihak aktif mengusahakan tercapainya keuntungan yang diharapkan bersama itu.
2. Korupsi yang disertai dengan adanya pemerasan *(extortive cor-ruption)*, dimana pihak pemberi

[89]Syed Hussein Alatas, *Korupsi, Sifat, Sebab dan Fungsi*, Jakarta, LP3ES1987, hlm. ix – xi.

akan dipaksa untuk menyuap/ memberikan imbalan guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya atau kepentingannya atau yang bisa berakibat fatal terhadap hal- hal yang dihargainya.

3. Korupsi investif *(investive corruption)* adalah korupsi yang dilakukan dengan adanya pemberian barang atau jasa dengan t anpa adanya pertalian langsung dengan keuntungan tertentu di masa sekarang. Namun akan ada keuntungan yang akan diperoleh di masa yang akan datang (misalnya: sistem '*ngijon*' pembelian paket proyek pada pengadaan barang dan jasa pemerintah).
4. Korupsi nepotisme *(nepotistic corruption)* adalah korupsi akibat adanya penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau keluarga untuk memegang jabatan dalam pemerintahan atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengistimewakan kepada mereka. Penunjukan tersebut dilakukan walau hal tersebut bertentangan dengan norma dan peraturan perundang - undangan yang berlaku.
5. Korupsi defensif *(defensive corruption)* adalah perilaku korban

   korupsi akibat pemerasan sebagai upaya untuk memperta-hankan diri. Sebagai misal adalah dengan adanya kebiasaan'setor' atau 'memberi upeti' kepada kepala daerah akanmemaksa kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) melakukan korupsi. Bila tidak, tentu uang pribadinya yangharus dikorbankan.
6. Korupsi otogenik *(autogenic corruption)* adalah korupsi

yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya dirinya sendiri. Korupsi jenis ini sering dilakukan oleh oknum- oknum yang berhadapan langsung dengan pelayanan pada masyarakat, misalnya pemberian 'uang pelicin' dari masyarakat yang dilayaninya untuk 'memudahkan' proses yang menjadi domain kekuasannya.

7. Korupsi dukungan *(suportive corruption)* adalah korupsi yang tidak secara langsung berhubungan dengan persoalan finansial atau imbalan langsung dalam bentuk lain yang dilakukan untuk melindungi dan memperkuat korupsi yang sudah ada (sudah dilakukan).

Di sisi lain Muladi menyatakan bahwa ada 7 (tujuh) jenis korupsi sebagaimana tersebut berikut ini :

1. *Political corruption* adalah korupsi yang terjadi di tingkat elit kekuasaan (penguasa, politisi, pengambil keputusan). Mereka memiliki kewenangan untuk memformulasikan, membentuk dan melaksanakan undang-undang dengan mengatas- namakan rakyat yang dilakukan dengan cara memanipulasi institusi politik, aturan prosedural dan sebagainya dengan tujuan untuk meningkatkan kekayaan dan kekuasaan dirinyasendiri.
2. *Petty corruption* (pungli) adalah korupsi yang biasa terjadi dalam wilayah administrasi publik seperti di tempat-tempat pelayanan umum.

3. *Electoral corruption* adalah korupsi dengan tujuan untuk memenangkan suatu persaingan seperti dalam pesta- pesta demokrasi (misalnya: pilkades, pileg, pilkada maupun pilpres).
4. *Private corruption,* korupsi yang bersifat terbatas, terjadi akibat adanya kolusi atau konspirasi antar individu atauteman dekat.
5. *Collective corruption,* adalah korupsi yang hasilnya dinikmati oleh beberapa orang dalam suatu kelompok atau organisasi.
6. *Active and passive corruption,* adalah korupsi dalam bentuk memberi dan menerima suap (*bribery*) untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
7. *Corporate corruption* adalah korupsi yang dibentuk dalam suatu perusahaan dan melakukan korupsi untuk mencari keuntungan bagi perusahaannya tersebut.[90]

FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA KORUPSI

Memahami faktor-faktor penyebab terjadinya korupsi sangat diperlukan untuk memudahkan dalam merumuskan kebijakan dan strategi-strategi pencegahan dan penanggulangannya. Syed Hussein sebagaimana dikutip oleh Sudarto menegaskan bahwa penyebab korupsi yang paling utama yaitu ,*bad laws and bad man*`. Adapun yang paling besar pengaruhnya terhadap terja-dinya TPK adalah faktor *bad man*,

[90]Muladi dalam Ermasjah Djaja, *Tipologi...op.cit.*, hlm. 21.

yakni akhlak dan moral si manusianya itu sendiri yang rusak dan rakus.

Secara umum TPK yang terjadi di Indonesia disebabkan oleh faktor-faktor, sebagai berikut[91]:

(1) Kurang/rendahnya gaji atau pendapatan para pegawai negara. Faktor ini dianggap sebagai faktor yang paling menonjol.

(2) Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia. Dari sejarah berlakunya KUHP di Indonesia, menyalahgunakan kekuasaan oleh pejabat untuk menguntungkan diri sendiri memang telah diperhitungkan secara khusus oleh pemerintah Belanda sewaktu disusun WvS (***Wetboek van Straftrecht voor Nederlandsch-Indie***) untuk Indonesia. Hal ini nyata dengan disisipkan **Pasal 423[92]** dan **Pasal 425[93] KUHP**

[91]Andi Hamzah dkk, *Kejahatan-Kejahatan yang Membahayakan danMerugikan Negara*, Jakarta, Bina Aksara, 1987, hlm. 392.

[92]**Pasal 423 KUHP**: Seorang pejabat dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyalahgunakan kekuasaannya, memaksa sese-orang untuk memberikan sesuatu, untuk membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun.

[93]**Pasal 425 KUHP**: Diancam karena melakukan pemerasan dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun: 1. Seorang pejabat yang pada waktu menjalankan tugas, meminta, menerima atau memotong pembayaran, seolah-olah berhutang kepadanya, kepada pejabat lainnya atau kepada kas umum, padahal diketahuinya bahwa tidak demikian adanya; 2. Seorang pejabat yang pada waktu menjalankan tugas, meminta atau menerima pekerjaan orang-orang atau penyerahan barang seolah-olah merupakan hutang kepada dirinya, padahal diketahuinya bahwa tidak demikian halnya; 3. Seorang pejabat yang pada waktu menjalankan tugas, seolah- olah sesuai dengan aturan-aturan yang bersangkutan telah menggunakan tanah negara yang di atasnya ada hak-hak pakai Indonesia dengan merugikan yang berhak padahal diketahuinya bahwa itu bertentangan dengan peraturan tersebut.

Indonesia;

(3) Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan kurang efisien sering dipandang pula sebagai penyebab korupsi, khususnya dalam arti bahwa hal yang demikian itu akan memberi peluang untuk melakukan korupsi. Sering dikatakan, semakin besar anggaran pembangunan semakin besar pula kemungkinan terjadinyakebocoran-kebocoran;

(4) Modernisasi juga menyuburkan korupsi karena membawa perubahan nilai dasar yang ada dalam masyarakat, membuka sumber-sumber kekayaan dan kekuasaan baru, serta membawa perubahan-perubahan secara materialistis dan non-materialistis.

Sedangkan mantan penasihat KPK (masa bakti 2005-2013), Abdullah Hehamahuwa[94] berpandangan bahwa faktor penyebab korupsi di Indonesia adalah :

1. Sistem penyelenggaraan negara yang keliru;
2. Kompensasi (pendapatan) ASN yang rendah;
3. Pejabat yang bermental serakah;
4. *Law enforcement* tidak berjalan dengan baik;
5. Hukuman yang ringan terhadap koruptor yang diadili;
6. Pengawasan yang tidak efektif;
7. Tidak ada unsur keteladanan dari para pemimpin;
8. Budaya masyarakat yang menumbuh suburkan KKN.

Adapun menurut mantan Jaksa Agung Baharuddin Lopa (masa bakti 2001) terdapat 11 (sebelas) faktor penyebab

[94]Abdullah Hehamahua dalam Ermasjah Djaja, *Tipologi... op.cit.*,hlm. 49-51.

utama terjadinya TPK di negara kita yaitu :

1. Kerusakan moral;
2. Kelemahan sistem;
3. Kerawanan kondisi sosial ekonomi;
4. Ketidaktegasan dalam penindakan hukumyang menyangkut TPK;
5. Seringnya pejabat meminta sumbangan kepada pengusaha-pengusaha;
6. Pungli;
7. Kekurangan pemahaman tentang TPK;
8. Penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan yang serba tertutup (tidak akuntabel dan transparan) ;
9. Lemahnya kontrol oleh DPR;
10. Lemahnya peraturan perundang-undangan yang ada;
11. Gabungan dari sejumlah faktor penyebab[95].

Berdasarkan pandangan para pemerhati korupsi di Indonesia di atas, faktor utama penyebab TPK sebenarnya lebih pada adanya faktor-faktor internal si manusianya (*individual or personal culture*) seperti: sifat tamak, serakah, gaya hidup konsumtif, rendahnya pendapatan (*low take home payment*), rendahnya kualitas keimanan dan ketaqwaan pada Allah Yang Maha Mengawasi, dorongan dari lingkungan keluarga, teman yang bergaya hidup hedonik serta hingar-bingar kehidupan 'surga malam' (*night club*, karaoke plus, *café* plus, dan sebagainya).

Faktor-faktor internal tersebut di atas kemudian didukung oleh faktor-faktor eksternal seperti: kondisi

[95]Baharuddin Lopa, *Masalah Korupsi dan Pemecahannya*, Jakarta, Kipas Putih Aksara, Jakarta, 1997, hlm.171-172.

masyarakat yang menganggap bahwa korupsi adalah hal yang wajar, lingkungan kerja yang melanggengkan budaya korup, adanya peluang akibat lemahnya sistem pengawasan, dorongan dari atasan kerja untuk mampu memberikan 'uang setoran' (*glondhong pangareng-areng*), dan lemahnya penegakan hukum terhadap pelaku TPK. Faktor- faktor eksternal tersebut masing-masing atau bersama-sama diduga kuat berkontribusi secara signifikan sebagai faktor pemicu TPK di Indonesia.

Adapun berdasarkan analisis dari KPK sebagaimana tertuang dalam laporan tahunan lembaga anti rasuah tersebut pada tahun 2012 bahwa setidaknya ada empat faktor yang membuat para koruptor melakukan TPK. Ke-empat faktor tersebut adalah :

(1) Adanya anggapan luas di masyarakat dan juga pada lingkungan ASN bahwa hidup di jaman sekarang siapapun yang berperilaku jujur justru malah menyulitkan diri sendiri
(*jujur ajur*);

(2) Karena mengerti lemahnya sistem yang ada bila *opportunity* yang tersedia tidak diambil, maka 'keberuntungan' tersebut akan tidak pernah didapat lagi;

(3) Adanya sifat serakah, tamak dan *aji mumpung*. Karena menjadi pejabat memerlukan 'upeti' dan biaya yang tidak sedikit maka mendapatkan 'pengembalian' dari apa yang telah dikeluarkan adalah keharusan;

(4) Bahwa kehormatan di masyarakat hanya bisa didapat melalui bergelimangnya harta kekayaan belaka.[96]

[96]Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, *Laporan*

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam analisisnya menyatakan bahwa di samping faktor-faktor kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat korupsi juga didorong oleh faktor kondisi dan budaya korporasi/institusi (*corporate culture*) seperti:

(1) Kurang adanya teladan dari pemimpin;
(2) Tidak adanya kultur organisasi yang benar;
(3) Sistem akuntabilitas instansi pemerintah yang kurang memadai;
(4) Kelemahan sistem pengendalian manajemen;
(5) Adanya kecenderungan dari pihak manajemen menutupikorupsi di dalam organisasinya sendiri.[97]

Faktor-faktor yang menyebabkan korupsi memang sangat kompleks dan multi faset sekali. Di samping disebabkan oleh faktor si manusia (*personal*) dan budaya organisasi sebagaimana telah dipaparkan pada pembahasan di atas, faktor budaya masyarakat (*social culture*) juga disinyalir berkontribusi terhadap suburnya kejahatan TPK di Indonesia. Faktor–faktor budaya sosialtersebut adalah:

(1) Nilai-nilai yang berlaku di masyarakat (*social norms*) nampakmendukung terjadinya kejahatan korupsi;
(2) Masyarakat kurang menyadari bahwa merekalah korban dari setiap praktik korupsi;
(3) Masyarakat kurang menyadari bahwa mereka juga terlibat dalam setiap praktik korupsi;
(4) Masyarakat kurang menyadari bahwa upaya preventif

Tahunan 2012, Jakarta, KPK, 2012, hlm. 2.

[97] Badan Pengawasan Keuangandan Pembangunan, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, Jakarta, BPKP, 1999, hlm. 83-87.

dan upaya pemberantasan korupsi hanya akan berhasil apabila masyarakat berperan aktif mendukungnya;

(5) Bahwa sejak usia dini masyarakat telah hidup dan berkembang dalam kehidupan yang penuh dengan praktik korupsi;

(6) Bahwa pemahaman korupsi sebagai budaya bangsa (*nation culture*) adalah pemahaman yang sesat nalar.[98]

Selain karena faktor *personal or individual culture*, *institusional or corporate culture*, dan *social culture*, TPK juga diduga terjadi karena adanya kelemahan dalam sistem perundang-undangan yang ada, seperti:

(1) Adanya peraturan perundang-undangan yang monopolistik yang hanya menguntungkan secara ekonomi dan politis terhadap pihak-pihak tertentu saja. Padahal undang-undang seharusnya mempunyai hubungan yang harmonis dengan masyarakatnya (simak **konsep hukum resposif**);Kualitas peraturan perundang-undangan yang ada kurang *responsive* terhadap kondisi yang ada di masyarakat; Kurang efektifnya*judicial review* oleh Mahkamah Agung;

(2) Peraturan kurang disosialisasikan. Pemerintah diharuskan bahkan wajib mensosialisasikan tata perundang-undangan sekitar persoalan korupsi kepada masyarakat luas (*legal campaigning*);

(3) Sanksi pidana yang terlalu ringan. Dalam hal ini sanksi pidana yang diterapkan oleh pemerintah RRC mungkin bisa menjadi *banchmark* dalam sanksi pelaku korupsi di Indonesia;

(4) Penerapan sanksi yang tidak konsisten dan pandang bulu; dan;

[98] *Ibid.*, hlm. 92-97.

⑸ Lemahnya evaluasi dan revisi undang-undang korupsi.[99]

Pertanyaan mendasarnya adalah apakah undang-undang tentang korupsi sudah bersifat responsif? Konsep pembangunan hukum responsif, ditandai dengan adanya parsitipasi luas kelompoksosial atau individu-individu di dalam masyarakat.[100]Produk hukum responsif atau populistik pembuatannya bersifat *partisipatif* dan muatannya sangat *aspiratif.*

Produk hukum dikatakan aspiratif jika dan hanya jika masyarakat luas diikutsertakan dalam pembuatan kebijakan (keputusan yang dibuat adalah manifestasi dari keinginan-keinginan masyarakat luas). Padahal boleh jadi keinginan masyarakat luas menginginkan koruptor itu **dihukum mati atau dipotong anggota badannya** misalnya. Apakah hal ini pernah disigi oleh para pembuat undang-undang di negara kita? Jangan-jangan justru para pembuat undang-undang merasa takut bila dalam rekayasa undang- undang pemberantasan korupsi mereka harus mendengar aspirasi masyarakat, misalnya perihal derajat tingginya hukuman yang layak kepada sang koruptor. Mungkin mereka takut bila suatu ketika ,**senjata akan makan tuannya**`.

Produk-produk hukum responsif (undang–undang korupsi) harus tidak menimbulkan multi tafsir karena keambiguitasannya relatif tidak ada. Hukum responsif diharapakan lebih mencerminkan rasa keadilan (*social justice*) dan tentunya lebih mampu memenuhi harapan mayarakat

[99]*Ibid*., hlm. 98-104

[100]Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia I,* Jakarta, PustakaLP3ES Indonesia, 2006, hlm.22.

luas. Oleh kare-na itulah dalam proses pembuatannya memerlukan peranan besar dan partisipasi penuh pemikiran dari kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat.

Sebenarnya, kajian hukum responsif telah menjadi perhatian yang sangat besar dari para ilmuwan teori hukum modern demi membuat hukum lebih bersifat responsif dan aplikatif (*well adapted and adjusted*) terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial (*social needs*) yang ada. Kajian-kajian yang ada pada umumnya memperhitungkan secara cerdas tentang adanya fakta-fakta sosial yang menjadi dasar penerapan dan pelaksanaan hukum.

Sifat responsif juga dapat diartikan sebagai usaha untuk melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang ada pada masyarakat. Adapun karakteristik yang menonjol dari konsep hukum responsif adalah: (1) adanya pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan; (2) meletakkan pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Untuk mengetahui apakah konsep undang–undang korupsi itu bersifat responsif atau tidak dapat diidentifikasi berdasarkan indikator-indikator seperti proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan dalam menafsirkan hukum. Padahal sebagian masyarakat menilai bahwa hukuman para koruptor di Indonesia terlalu ringan.

HUKUMAN UNTUK KORUPTOR MASIH TERLALU RINGAN

Menurut hemat penulis dibutuhkan adanya terobosan hukum untuk memberikan efek jera bagi koruptor. Hukuman kurungan penjara selayaknya dimaksimalkan dan ditambahi dengan hukuman-hukuman yang lain, seperti pemiskinan, pencabutan hak politik, hak sosial, hak finansial (diatur dalam **Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999**) dan hak-hak lain yang bisa mengakibatkan penderitaan psikologis yang berdurasi panjang bagi mereka seperti hilangnya hak untuk mendapatkan paspor dan sebagainya.

Para koruptor di Indonesia dapat bernafas lega dan berdendang ria setelah mereka menjalani hukuman dibandingkan dengan mereka yang melakukan korupsi di RRC ataupun Jepang. Disamping adanya hukuman yang berat dari negara, hukuman moral dari masyarakat di kedua negara itu pun sangat kejam. Mereka terkucilkan, termarginalkan dari lingkungan sosial dimana mereka biasa berada. Di Indonesia para koruptor yang sudah bebas dari penjara masih bisa mendapatkan status sosial dan politik yang bagus di masyarakat apalagi kalau mereka masih bergelimangan harta hasil dari korupsi yang pernah mereka lakukan. Masyarakat masih mengerubutinya karena kekayaan yang masih dimilikinya.

Dengan menyimak hasil kajian Indonesian Corruption Watch(ICW) yang di-*release* pada bulan Mei 2018 menunjukkan bahwa para koruptor di Indonesia dihukum selama rata-rata hanya 2 tahun 2 bulan (putusan pengadilan korupsi pada tahun 2017 mulai tingkat PN hingga MA). Yang mengejutkan

bahwa angka tersebut tidak jauh berbeda dengan putusan-putusan pengadilan korupsi di tahun 2016. Ada apa dibalik fenomena ini? Untuk menjawab ini tentu diperlukan kajian yang mendalam tentang putusan lembaga Peradilan kita yang terkait dengan persoalan kejahatan TPK.

Dengan menyimak hasil kajian Indonesia Corruption Watch (ICW) yang dirilis pada bulan Mei 2022 menunjukan bahwa koruptor di Indonesia dihukum selama rata-rata hanya 3 tahun 3 bulan pada tingkat PN, 3 tahun 11 bulan pada tingkat PT dan 5 tahun 2 bulan pada tingkat MA. Hal yang mengejutkan bahwa angka tersebut tidak jauh berbeda dengan pengadilan korupsi di tahun 2020. Ada apa dibalik fenomena ini? Untuk menjawab ini tentu diperlukan kajian yang mendalam tentang putusan Lembaga Peradilan kita yang terkait dengan persoalan kejahatan TPK.

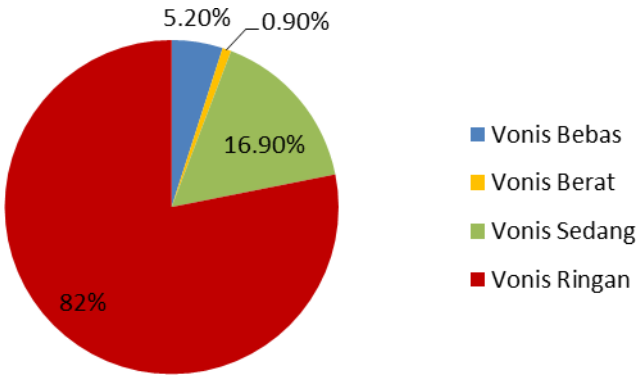
Rendahnya vonis majelis hakim tersebut tentunya seiring dengan rendahnya tuntutan jaksa penuntut umum (JPU). ICW mencatat sepanjang tahun 2019, rata-rata tuntutan jaksa dalam perkara korupsi adalah 5 tahun 2 bulan.[101] Untuk penanganan kasus korupsi di tahun 2019 dapat dijelaskan bahwa jumlah terdakwa kasus korupsi yang disidangkan di seluruh Indonesia sebanyak
1.125 terdakwa. Dari jumlah tersebut rincian putusannya sebagai berikut: (1) 54 terdakwa (5,2%) diputus bebas/lepas; (2) 9 terdakwa (0,9%) diputus berat/ di atas 10 tahun; (3) 173 terdakwa (16,9%) diputus sedang/ 4-10 tahun; (4) 842 (82,2%) terdakwa diputus ringan/ 0-4 tahun sebagaimana ragaan

[101]Sumber Catatan ICW, 2019

berikut ini:[102]

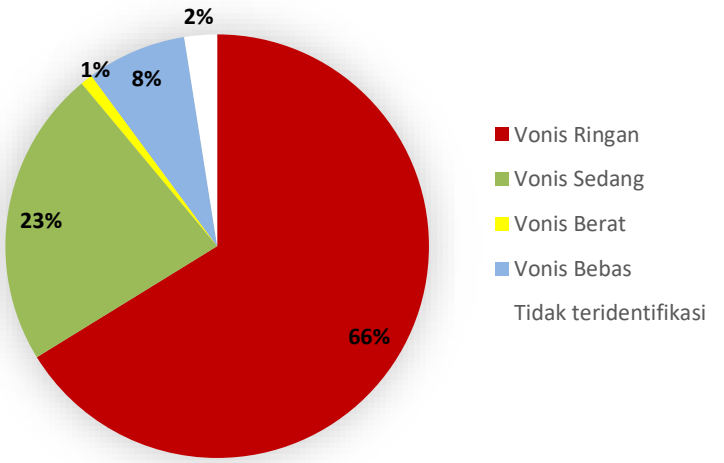
Rendahnya vonis majelis hakim tersebut tentunya seiring dengan rendahnya tuntutan jaksa penuntut umum (JPU). ICW mencatat, sepanjang tahun 2021, rata-rata tuntutan jaksa dalam perkara korupsi adalah 4 tahun 6 bulan. Untuk penanganan kasus korupsi di tahun 2021 dapat dijelaskan bahwa jumlah terdakwa kasus korupsi sebanyak 1.403 terdakwa dan perkara yang disidangkan sejumlah 1.282 perkara. Dari jumlah tersebut rincian putusannya sebagai berikut: 1) 107 terdakwa (8%) diputus bebas/lepas; (2) 35 terdakwa (2%) tidak teridentifikasi; (3) 13 terdakwa (1%) diputus berat/ di atas 10 tahun; (4) 319 terdakwa (23%) diputus sedang/ 4-10 tahun; (5) 929 (66%) terdakwa diputus ringan (1-4 tahun) sebagaimana ragaan berikut ini:

Ragaan: 2.1
Jumlah Terdakwa dan Kategori Vonis Kasus Korupsi[99]



[102]*Ibid.*

Ragaan: 2.1
Jumlah Terdakwa dan Kategori Vonis Kasus Korupsi[103]



Rendahnya pengembalian kerugian negara salah satunya disebabkan oleh tidak diaplikasikannya pasal-pasal tindak pidana pencucian uang (TPPU) oleh penyidik baik itu dari unsur KepolisianRI maupun KPK. Sebagai catatan bahwa selama tahun 2017 yang lalu hanya ada empat (4) perkara korupsi yang disertai dakwaan TPPU dan ini dilakukan oleh lembaga Kejaksaan RI.[100]

Rendahnya pengembalian kerugian negara salah satunya disebabkan oleh tidak diaplikasikannya pasal-pasal tindak pidana pencucian uang (TPPU) oleh penyidik baik itu dari unsur Kepolisian RI maupun KPK. Sebagai catatan

[103]Kurnia Ramadhana, Laola Easter dan Dicky Anandya, 2022, "Laporan Hasil Pemantauan Tren Vonis 2021" Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

bahwa selama tahun 2021 yang lalu dari 1.403 terdakwa hanya ada 11 orang yang disertai dakwaan TPPU.[104]

Tidak diaplikasikannya pasal-pasal TPPU hal tersebut berpotensi besar bahwa para koruptor dengan aman bisa menyembunyikan atau mengaburkan harta kekayaannya yang diperoleh dari hasil kejahatan korupsi. Kondisi inilah yang menjadikan ketika para koruptor tersebut selesai menjalani masa hukuman, mereka masih bergelimangan harta dan hidup nyaman di tengah masyarakat secara terhormat. Anehnya masyarakat masih mengerubutinya dan menyanjungnya karena faktor berlimpahnya harta yang masih ada di tangan mereka.

Penegak hukum perlu mengefektifkan penggunaan UU Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) sebagai strategi mengoptimalkan pengembalian aset negara akibat kejahatan korupsi serta upaya untuk membuat efek jera kepada pelakunya. Sayangnya, penegak hukum belum sepenuhnya maksimal dalam pengimplementasian instrumen UU TPPU sebagai strategi utama untuk memiskinkan koruptor.[105] Hal tersebut dapat dilihat dari minimnya pengenaan pasal UU TPPU yakni 1 persen dari total perkara korupsi.[106]

Di samping rendahnya pengembalian kerugian negara yang tentunya hal tersebut sangat melukai hati rakyat, adanya disparitas putusan pengadilan dalam kasus korupsi juga patut disayangkan. Masyarakat luas tentunya bertanya-tanya mengapa korupsi 100 juta rupiah hukumannya

[104]*Ibid.*

[105]Wahju Prijo Djatmiko, *Reformulasi Strategi KPK*, Jakarta, Opini MediaIndonesia, 23 Juli 2019.

[106]Temuan ICW Tren Penindakan Kasus Korupsi 2019, hlm. 28.

setimpal dengan yang milyaran rupiah. Fenomena disparitas hukuman ini sangat berpontensi melukai rasa keadilan masyarakat luas.

Ada dua terdakwa yang melakukan korupsi yang satu seorang kepala desa yang satu pejabat tinggi dimana sang kepala desa tersebut telah merugikan negara sekitar Rp 173 juta, sedangkan pengusaha itu merugikan negara Rp 3,7 miliar. Sayangnya keduanya dituntut 6 tahun penjara, tetapi kemudian akhirnya divonis sama, yakni 5 tahun.[107] Hal ini berpotensi membuat publik mempertanyakan dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara korupsi. Masyarakat awam tentunya akan bertanya-tanya adilkah putusan yang seperti itu.

MODUS KEJAHATAN KORUPSI YANG UMUM TERJADI DIDAERAH

Korupsi politik dan birokrasi bisa terjadi baik dikalangan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Adapun modus yang biasa dilakukan untuk kalangan legislatif di daerah adalah antara lain:

(1) Perjalanan dinas fiktif;
(2) Penggelembungan Dana nggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
(3) Proyek-proyek yang dititipkan ke Organisasi Perangkat Daerah(OPD) akibat dari *trade-off* kebijakan mikro (terkait kewenangan Komisi di DPRD) yang

[107] Kompas, tanggal 4 Mei 2018.

dikeluarkan;

(4) Penyuapan (uang *gedog*) atau *trade off packet project* yang diperoleh akibat kebijakan anggaran yang dimilikinya;

(5) Pembentukan yayasan fiktif untuk menerima bantuan social ataupun menerima *kick back* bantuan sosial yang dikucurkan pemerintah untuk instrumen kampanye pada pemilihan legislatif atau kepentingan untuk pribadi/kelompok;

(6) Dengan melakukan penambahan anggaran baru berupa item tambahan penghasilan atau anggaran penunjang diluar ketentuan perundang-undangan yang berlaku;

(7) Menggandakan (*redundantcy)* item penerimaan anggota

Dewan melalui berbagai strategi licik, misalnya: memasukkan item anggaran yang berbeda–beda untuk fungsi yang sama (misalnya di satu sisi muncul item pos asuransi untuk kesehatan dan di tempat lain terdapat pos tunjangan kesehatan);

(8) Dengan mengada-adakan pos penerimaan anggaran yang sebenarnya tidak diatur dalam **PP No. 110 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan DPRD** dan sebagainya.

Sedangkan modus yang biasa dilakukan untuk kalangan eksekutif di daerah antara lain:

(1) Kepala daerah (KD)/pejabat daerah (PD) 'menjual' posisi jabatan struktural pada para karyawan yang menginginkannya.

(2) KD atau PD menyuruh panitia pengadaan barang dan jasa membuat spesifikasi barang yang mengarah ke merk atau produk tertentu demi memenangkan

rekanan tertentu (mengarahkan ke rekanan tertentu) dan imbalan melakukan*mark up* nilai kontrak;

(3) KD/PD memerintahkan bawahannya untuk mencairkan dan menggunakan dana atau anggaran yang sama sekali tidak sesuai dengan keperuntukannya kemudian mempertanggungjawabkan dengan menggunakan bukti- bukti fiktif;

(4) KD atau PD memerintahkan bawahannya menggunakan uang daerah untuk kepentingan pribadinya atau mereka yang diuntungkan kemudian menyuruh mempertanggung jawabkannya dengan menggunakan bukti-bukti yang fiktif;

(5) KD menerbitkan peraturan daerah (Perda) sebagai dasar pijakan (*legal back-up*) untuk pemberian upah pungut atau honor dengan menggunakan dasar rujukan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang sebenarnya sudah tidak berlaku lagi;

(6) KD meminta uang jasa kepada pemenang tender sebelum proyek dilaksanakan (dibayar dimuka);

(7) KD menerima sejumlah uang dari rekanan dengan menjanjikan akan diberikan proyek pengadaan;

(8) KD membuka rekening atas nama kas daerah dengan *specimen* pribadi (bukan pejabat atau bendahara yang ditunjuk), hal ini dimaksudkan untuk mempermudah pencairan dana tanpa melalui prosedur yang sudah baku;

(9) KD meminta atau menerima jasa giro atau tabungan atas dana pemerintah atau negara yang ditempatkan pada bank;

(10) KD memberikan izin pengelolaan SDA kepada perusahaan yang tidak memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk kepentingan pribadi atau

kroninya;

(11) KD menerima uang/barang yang berhubungan dengan proses perijinan yang dikeluarkannya;

(12) KD/keluarga/kroninya membeli lebih dulu barang dengan harga yang murah kemudian dijual kembali kepada instansinya dengan harga yang sudah di *mark up*;

(13) KD meminta bawahannya untuk mencicil barang pribadinya menggunakan anggaran daerah;

(14) KD memberikan dana kepada pejabat tertentu dengan beban kepada anggaran dengan alasan pengurusan DAU/ DAK;

(15) KD memberikan dana kepada DPRD dalam proses menyusun APBD;

(16) KD mengeluarkan dana untuk perkara/kepentingan pribadi dengan beban kepada anggaran daerah dan sebagainya;

(17) PD melakukan pengadaan barang dan jasa meskipun belum ada otorisasi/kertersediaan anggaran. Hal ini biasa terjadi untuk pengadaan yang bersifat kebutuhan rutin;

(18) PD melakukan perencanaan yang tidak masuk akal, terutama dari sisi waktu pelaksanaan kegiatan proyek. Sehingga hanya perusahaan atau *supplier* tertentu yang mampu mengerjakan;

(19) PD melaksanakan pekerjaan (proses pelelangan) secara tertutup (diam-diam), tidak jujur karena dikendalikan olehpihak-pihak tertentu;

(20) PD menutup-nutupi harga perkiraan sendiri (HPS), padahalsesuai ketentuan HPS tidak bersifat rahasia;

(21) PD menerima dokumen lelang yang tidak lengkap dantidak standar;

(22) KD mengeluarkan dana yang bersumber dari APBD (beban daerah) untuk pengurungan perkara pribadi

atau keluarganya;

(23) KD atau PD menyuruh panitia pengadaan barang dan jasa untuk merubah/memecah proyek lelangan (proyek besar) menjadi paket-paket 200 jutaan (PL) dengan tujuan bisa diperjualbelikan kepada pihak ketiga (pemborong).

(24) KD memerintahkan untuk mengalihkan (menggeser) pos pembiayaan suatu proyek pembangunan yang telah disetujui pihak legislatif dengan proyek lain karena adanya kepentingan tertentu.

Sedangkan modus yang biasa dilakukan untuk kalangan masyarakat yang bekerja dalam kaitannya dengan keuangan negara antara lain:

(1) Pengusaha yang menggunakan pengaruh pejabat pusat untuk mempengaruhi KD/PD untuk melakukan *mark up* nilai pengadaan barang dan jasa serta dalam rangka memenangkan *tender* pengadaan tersebut dengan adanya imbalan sejumlah uang baik kepada pejabat pusat maupun kepada KD/PD tersebut;

(2) Pengusaha mempengaruhi PD untuk mengintervensi proses pengadaan agar rekanan tertentu dimenangkan baik dalam *tender* atau dengan ditunjuk langsung, dengan harga barang/jasa yang telah dinaikkan (*mark up),*selisihnya itulah yang dibagi-bagikanPengusaha, pejabat eksekutif, dan pejabat legislatif daerah bersepakat melakukan *ruislag* atas aset Pemda dengan melakukan *mark down* atas aset tersebut serta *mark up* atas aset pengganti (tukar guling) dari rekanan dan sebagainya;

(3) Pengusaha menginisiasi pengadaan barang dan jasa secara proforma (basa-basi) atau tanpa survei dalam

menentukan HPS. Cara ini merupakan teknik simbiosis mutualistis antara pengusaha dan PD untuk mem-*mark up* harga penawaran. Adapun hasilnya dibagi rata antara pengusaha dan PD;

(4) Pengusaha memalsukan jaminan lelang maupun jaminanpemeliharaan karena ketidakcukupan dana;

(5) Pengusaha pemenang lelang menyerahkan/menjual seluruh pekerjaan utama kepada pihak ketiga (sub-kontraktor)dengan motivasi keuntungan finansial;

(6) Pengusaha membujuk PD untuk melakukan pengadaan barang bukan karena kebutuhan masyarakat tapi karena kebutuhan si pengusaha. Ini terjadi karena adanya *over supply* atas barang tertentu milik pengusaha.

Tentunya korupsi tidak hanya terjadi dilingkungan eksekutif dan legislatif saja. Korupsi juga terjadi pada institusi- intitusi yang lain terutama yang terkait dengan dimilikinya kewenangan diskresi. Kewenangan yang memang dibenarkan oleh tata perundang- undangan yang ada.

PESAN YANG DIKANDUNG OLEH UU NOMOR 31 TAHUN 1999 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Lahirnya **UU No. 31 Tahun 1999** dimaksudkan untuk menyempurnakan sekaligus menggantikan **UU No. 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK)**. Menurut Barda Nawawi Arief, **UU No. 31 Tahun 1999** ***jo*** **UU No. 20 Tahun 2001 Tentang PTPK**, terdiri dari dua kelompok tindak pidana, yaitu:

(1) Kelompok Tindak Pidana (TP) yang merupakan delik-delik yang langsung berhubungan dengan perbuatan melakukan atau menunjang terjadinya korupsi (diatur dalam **Pasal 2** sampai dengan **Pasal 16**); dan

(2) TP yang berkaitan dengan delik-delik yang berhubungan dengan proses penyidikan dan penuntutan perkara korupsi (dilakukan oleh orang-orang yang menghalangi proses, si pengadu, saksi dan aparat/ pejabat yang menangani perkara korupsi). TP ini diatur dalam **Pasal 21** sampai dengan **Pasal 24**.[108]

UU ini diharapkan bisa menjawab tantangan kebutuhan hukum dalam rangka mencegah dan memberantas tindakpidana korupsi di Indonesia. Dua tahun kemudian, UU PTPK ini disempurnakan lagi dengan lahirnya **UU No. 20 Tahun 2001 Tentang PTPK**. Pada UU yang terakhir ini kejahatan korupsi dikelompokkan menjadi tujuh bagian, yakni (1) kerugian keuangan negara; (2) suap menyuap; (3) penggelapan dalam jabatan; (4) pemerasan; (5) perbuatan curang; (6) benturan kepentingan dalam pengadaan; dan (7) gratifikasi.

Ketentuan **UU No. 31 Tahun 1999 Tentang PTPK** bahwa terhadap pelaku TPK tidak hanya diberikan sanksi pidana atas perbuatannya tetapi yang bersangkutan juga diwajibkan mengembalikan kerugian negara.[109] Dengan demikian bahwa tujuan utama dari pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana amar **Pasal 4** adalah

[108]Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, PT. CitraAditya Bakti, 2003, hlm. 72-73.

[109]**Pasal 4 Undang-Undang No.31 Tahun 1999 Tentang PPTK** menyatakan: "Pengembalian kerugian-kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 2 dan 3**".

mengembalikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghukum pelaku. Inilah pesan utama (*primarypurpose*) yang mendasar yang dikandung oleh UU PTPK yakni bagaimana hak-hak masyarakat atas kesejahteraan yang dijanjikan oleh negara tidak terampas oleh koruptor.

Atas logika hukum inilah UU PTPK menempatkan kerugian negara sebagai isu yang strategis. Kerugian negara harus diupayakan semaksimal mungkin dikembalikan kepada negara guna menjamin hak masyarakat demi kesejahteraan hidup mereka. Hak dan kesejahteraan masyarakat sebenarnya telah dijamin dan dijanjikan oleh negara. Sayangnya usaha ini masih jauh dari kenyataan karena dana negara yang bisa diselamatkan sangatlah sedikit dibanding dengan yang telah dikorup.

Adapun konsep dasar untuk mencegah timbulnya kerugian keuangan negara diupayakan baik dengan cara pidana atau perdata. Masalah pengembalian keuangan negara merupakan hal yang sangat penting guna untuk kepentingan merekonstruksi dan merehabilitasi perekonomian negara melalui mekanisme pembangunan nasional yang berkesinambungan. Upaya ini tentu tidaklah mudah karena para koruptor secara umum di samping sangat pandai menyembunyikan, mengaburkan hasil kejahatannya, mereka pada umunya enggan untuk mengembalikan kerugian negara akibat dari perbuatannya.

Apabila persoalan pengembalian keuangan negara ini dikaitkan dengan amar **UU No. 20 Tahun 2001 Tentang PTPK**, maka proses pengembalian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi dapat dicapai melalui dua pendekatan, yakni pendekatan secara keperdataan (dilakukan oleh jaksa selaku

pengacara negara). Adapun secara pidana dapat ditempuh melalui proses penyitaan dan perampasan atas aset-aset yang telah berpindah tangan atau yang telah berada dalam penguasaan terpidana. Pengembalian keuangan negara tersebut disatu sisi memiliki makna preventif (pencegahan), sedang di sisi lain hal tersebut juga manifestasi dari sifat represif (pemberantasan) yakni adanya semangat untuk memberikan efek jera kepada si pelaku.

Konsep dasar inilah pada dasarnya yang mewarnai isi serta makna pasal-pasal yang terkandung dalam UU PTPK. Berangkat dari konsep dasar inilah kerugian terhadap kekayaan negara menjadi unsur utama dari delik korupsi. Berdasarkan realita politik hukum (*legal policy*)[110] seperti terpapar di atas dapatlah dikatakan bahwa UU PTPK di samping berfungsi sebagai alat penegakan hukum (*law inforcement*) juga berfungsi sebagai alat penjamin tercapainya

[110]Politik Hukum (rechtspolitiek) adalah kajian yang relatif baru dan merupakan bagian dari disiplin Ilmu Hukum khususnya bagi studi Hukum Tata Negara (Staatrecht). Politik Hukum terbentuk dari dua disiplin hukum yaitu Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum dan sama sekali bukan merupakan gabungan irisan (intersection) antara Ilmu Hukum dan Ilmu Politik. Politik Hukum berbicara pada tataran yang empiris-fungsional dengan menggunakan metode teleologis- konstruktif. Hal ini mengandung pengertian terminologi „politik" dalam Politik Hukum mengandung pengertian sebagai etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum (*rechts-vorming*) dan penemuan hukum (rechtsvinding).Dari aspek ontologis danepistimologis Politik Hukum memiliki akar yang sangat kuat untuk dimasukan kedalam studi Ilmu Hukum karena pada kenyataannya ujung (*core problem*) dari studi Politik Hukum adalam hukum peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan levelnya. Artinya, sebagai sebuah disiplin hukum, Politik Hukum memberikan landasan akademis terhadap proses pembentukan dan penemuan hukum yang lebih sesuai dengan konteks kesejahterahan, situasi dan kondisi, kultur, nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Lihat, Wahju Prijo Djatmiko, Legal Policy and Its Position in the Taxonomy of Science, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.18 No.1, Januari 2018, hlm.123

keadilan hak masyarakat (*social justice*).

Untuk kepentingan pengembalian keuangan negara ini, pemerintah telah menyiapkan serangkaian instrumen-instrumen hukum[111] yang mempedomani bagaimana caranya dengan seefektif dan seefisien mungkin keuangan negara dapat diupayakan se-maksimal mungkin diambil alih kembali oleh negara.[112] Di samping instrumen hukum yang berasal dari produk pemerintah, instrumen hukum internasional tentang pengembalian keuangan negara juga diperlukan guna mengantisipasi pindahnya keuangan negara ke negara asing (*transborder moneyloundry*). Upaya pengembalian keuangan negara ini juga dibantu oleh sebuah lembaga intelijen di bidang keuangan yakni Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

PPATK adalah lembaga khusus yang dibentuk berdasarkan **Pasal 18 UU No. 15 Tahun 2003** yang telah

---

[111]Instrumen-instrumen hukum tersebut antara lain **Konvensi PBB Anti Korupsi Tahun 2003, UU No. 31 Tahun 1999 Tentang PTPK *jo* UU No. 20 Tahun 2001, UU No. 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan TindakPidana Pencucian Uang, RUU Perampasan Aset**.

[112]Pengembalian keuangan dan atau aset negara yang dihasilkan dari adanya perbuatan tindak pidana korupsi dalam praktiknya sangat sulit untuk diwujudkan. Di samping karena canggihnya metode pencucian uang yang dilakukan oleh para koruptor, hal tersebut juga dikarenakan bahwa pada umumnya tindak pidana korupsi dilakukan dengan penuh kera-hasiaan (terselubung) yang melibatkan pihak–pihak dengan soliditas dan solidaritas yang tinggi. Rasa solidaritas dalam berbuat jahat inilah yang akhirnya mengarah kepada upaya saling melindungi demi kepentingan pribadi maupun pihak-pihak yang diuntungkan. Bahkan tidak jarang rekayasa hukum pun dilakukan demi mengamankan perbuatan korup tersebut. Melihat realita di atas, maka dipandang sangat perlu untuk dilakukan pencegahan berkenaan dengan kerugian keuangan dan atau aset negara dari hasil tindak pidana korupsi. Di sinilah perlunya ada instrumen atau peraturan perundang-undangan demi pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU).

direvisi menjadi **UU No. 25 Tahun 2003 Tentang TPPU** dengan tugas menangani kegiatan pencucian uang. **UU No. 25 Tahun 2003** pun kemudian direvisi menjadi **UU No. 8 Tahun 2008 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU**. PPATK inilah yang memiliki kewenangan khusus dalam mekanisme komunikasi dan koordinasi antar instansi atau lembaga, baik itu yang menjadi domain negara maupun badanhukum yang lain.

Berangkat dari paparan di atas maka dapatlah digaris bawahi bahwa kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur yang penting dalam politik hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Kerugian negara tersebut pada dasarnya merupakan: (1) akibat tindak pidana korupsi[113] dan; (2) akibat perbuatan aparatur pemerintah yang mengakibatkan kerugian negara tetapi tidak sebagai tindak pidana korupsi.[114] Kerugian negara akibat tindak pidana korupsi jelas-jelas merupakan suatu peristiwa hukum yang luar biasa dengan efek domino yang berspektrum luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara.

[113]**UU No. 31 Tahun 1999** sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan **UU No. 20 Tahun 2001 Tentang PTPK**, unsur TPK yaitu : a) setiap orangyang secara melawan hukum, b) melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, c) dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

[114]Akibat perbuatan non TPK itu antara lain : a) adanya kerusakan barangmilik negara, b) akibat tuntunan secara keperdataan, c) akibat adanya tuntunan ganti rugi pada peradilan Tata Usaha Negara (TUN), d) karena adanya situasi ekonomi tertentu, serta e) akibat dari adanya bencanaalam.

TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG (TPPU)

Istilah pencucian uang (*money laundering*)[115] muncul pertama kalinya pada tahun 1920-an di Amerika Serikat yakni ketika para mafia di sana mengambil alih usaha *Laundromats* (mesin pencuci otomatis). Waktu itu para mafia ini mendapatkan uang dalam jumlah yang sangat fantastis dari kegiatan melawan hukum seperti: pemerasan, prostitusi, perjudian dan penjualan minuman beralkohol ilegal serta perdagangan narkotika. Ketika para mafia tersebut diminta menunjukkan sumber dananya, mereka melakukan praktik pencucian uang. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan seolah-olah membeli perusahaan-perusahaan yang sah dan menggabungkan uang haram dengan uang yang diperoleh secara sah dari kegiatan usaha yang sah juga (*Laundromats*) tersebut.

Penanganan TPPU di Indonesia telah dimulai sejak disahkannya **UU No. 15 Tahun 2002 Tentang TPPU** dan diubah dengan **UU No. 25 Tahun 2003** serta telah diubah lagi menjadi **UU No. 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan TPPU**.[116] Sebelum keluarnya UU TPPU ini

---

[115]*Term used to describe investment or other transferof money flowing from racketeering, drug transaction, and other illegalsources into legitimate channels sothat its original source cannot be traced*". Lihat, Black"s Law Dictionary.

[116]Materi muatan **UU No. 8 Tahun 2010**, antara lain : (a) Redefinisi pengertianhalyangterkait dengan TPPU; (b) Penyempurnaankriminalitas TPPU;

(c) Pengaturan mengenai penjatuhan sanksi pidana dan sanksi *administrative*; (d) Pengukuhan penerapan prinsip mengenali pengguna jasa; (e) Perluasan pihak pelapor; (f) Penetapan mengenai jenis pelaporan oleh penyedia barang dan atau jasa lainnya; (g) Penataan mengenai pengawasan kepatuhan; (h) Pemberian kewenangan kepada pihak pelapor untuk menunda

pencucian uang bukanlah merupakan kejahatan karena legalitasnya belum ada dalam hukum positif Indonesia (*nullum delictum nulla poena sine previa legs –p;'jikl;'e poenali*).

UU No. 15 Tahun 2002 Tentang TPPU memiliki beberapa kelemahan yang antara lain yaitu: menghambat efektifitas penegakanhukum, terlalu banyak unsur yang harus dipenuhi atau dibuktikan, kurang sistematis dan tidak jelas klasifikasi perbuatan yang dapat dijatuhi sanksi beserta bentuk sanksinya. Selain itu dalam UU tersebut ada klausul tentang terbatasnya pihak pelapor yang harusmenyampaikan laporan, termasuk jenis laporannya dan sebagainya. Berkaitan dengan terbatasnya pihak pelapor TPPU dalam **UU No. 15 Tahun 2002** maka **UU No. 8 Tahun 2010** ini mengatur perluasan pihak pelapor. **Pasal 17 UU No. 8 Tahun 2010** yang dimaksud pihak pelapor yaitu meliputi :

a. Penyedia jasa keuangan
    1. Bank;
    2. Perusahaan Pembiayaan;
    3. Perusahaan asuransi dan perusahaan pialangasuransi;
    4. Dana pension lembaga keuangan;
    5. Perusahaan efek;

---

transaksi; (i) Perluasan ke- wenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai terhadap pembawaan uang tunai dan instrumen pembayaran lain ke dalam atau ke luar daerah pabean; (j) Pemberian kewenangan kepada penyidik tindak pidana asal untuk menyidik dugaan TPPU; (k) Perluasan instansi yang berhak menerima hasil analisis atau pemeriksaan PPATK;

(l) Penataan kembali kelembagaan PPATK; (m) Penambahan kewenangan PPATK, termasuk kewenangan untuk menghentikan sementara transaksi; (n) Penataan kembali hukum acara pemeriksaan TPPU; (o) Pengaturan mengenai penyitaan harta kekayaan yang berasal dari tindak pidana.

6. Manager investasi;
7. *Custodian*;
8. Wali amanat;
9. Perposan sebagai penyedian jasa giro;
10. Pedagang valuta asing;
11. Penyelenggara alat pembayaran menggunakan kartu;
12. Penyelenggara *e-money* dan *e-wallet*;
13. Koperasi yang melakukan kegiatan simpan pinjam;
14. Pegadaian;
15. Perusahaan yang bergerak dibidang perdaganganberjangka komoditi;
16. Penyelenggara kegiatan usaha pengiriman uang.

b. Penyedia barang dan atau jasa lain :
   1. Perusahaan *property* atau agen *property*;
   2. Pedagang kendaraan bermotor;
   3. Pedagang permata dan perhiasan/logam mulia;
   4. Pedagang barang seni atau antik;
   5. Balai lelang.

UU No. 8 Tahun 2010 juga mengatur perampasan hasil kejahatan tanpa tuntutan pidana, aturan ini termaksud dalam **pasal 67 UU No. 8 Tahun 2010**, yaitu:

Pasal 67 ayat (1) :

> Dalam hal tidak ada orang dan atau pihak ketiga yang mengajukan keberatan dalam waktu 20 (dua puluh) hari sejak tanggal penghentian sementara transaksi, PPATK menyerahkan penanganan harta kekayaan yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan.

Pasal 67 ayat (2) :

> Dalam hal yang diduga sebagai pelaku tindak pidana tidak ditemukan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, penyidik dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan negeri untuk memutuskan harta kekayaan tersebut sebagai aset negara atau dikembalikan kepada yang berhak.

Pasal 67 ayat (3) :

> Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus memutus dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari.

Setelah diundangkannya **UU No. 8 Tahun 2010**, KPK berhak mengusut kasus pencucian uang. Adapun sebelum lahirnya UU tersebut KPK hanya fokus pada pemberantasan korupsinya saja. Dalam UU ini, KPK hanya memiliki hak sebatas menangani asal-usul uang dari TPPU, sedangkan kasus umumnya menjadi wewenang pihak Kepolisian dan Kejaksaan, sebagaimana per-nyataan **Pasal 74 UU No. 8 Tahun 2010** berikut ini:

Pasal 74 UU No. 8 Tahun 2010 :

> Penyidikan tindak pidana pencucian uang dilakukan oleh penyidik tindak pidana asal sesuai dengan ketentuan hukum acara dan ketentuan peraturan perundang-perundangan, kecuali ditentukan lain menurut UU ini.

Penjelasan **Pasal 74 UU No. 8 Tahun 2010** menyatakan bahwa yang dimaksud dengan penyidikan tindak pidana asal adalah pejabat dari instansi yang oleh UU diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan, yakni Kepolisian, Kejaksaan,

KPK, BNN, serta Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Bea danCukai, Kementrian Keuangan RI. Sedangkan dasar hukum untuk melaksanakan penyidikan TPPU yang berasal dari tindak pidana korupsi yang penyidikannya ditangani oleh KPK merujuk pada **UU No. 30 Tahun 2001 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak PidanaKorupsi, UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi** dan selebih-nya mengacu pada **KUHP**.

Kewenangan melakukan Penyelidikan terhadap atau untuk tindak pidana korupsi, bagi Penyidik KPK didasarkan pada **Pasal 6 UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan TindakPidana Korupsi** menyatakan:

> Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas: a)koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; b) supervisi terhadap instansi yag berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; c) melakukan penyelidikan, penyidikan dan penentuan terhadap tindak pidana korupsi; d) melakukan tindakan- tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan e) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pasal 38 ayat (1) menyatakan:

> Segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang diatur dalam **UU Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana** berlaku juga bagi penyelidik, penyidik, dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pasal 38 ayat (2) menyatakan:

> Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam **pasal 7**

> **ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana** tidak berlaku bagi Penyidik tindak pidana korupsi sebagaimana ditentukan dalam UU ini.

Pada saat ini TPPU diproses oleh Pengadilan Umum sedangkan untuk kasus TPK di Pengadilan TPK. Tentunya akan lebih efisien bila keduanya ditangani oleh satu pengadilan saja yaitu pengadilan TPK. Dalam tindak pidana TPPU, setiap satu perkara akan merujuk pada dua jenis tindak pidana yakni tindak pidana asal/awal (*predicate crime*) dan TPPU. TPPU adalah perbuatan (*daad*) memindahkan, menggunakan atau melakukan perbuatan lainnya atas hasil dari adanya perbuatan pidana (*een feit*) seperti TPK, perdagangan narkotik dan tindak pidana lainnya dengan disertai niat jahat (*mensrea*) untuk menyembunyikan atau mengaburkan asal- usul uang yang berasal dari hasil tindak pidana tersebut sehingga seolah-olah sebagai uang yang sah.

Proses pencucian uang selalu melibatkan aktifitas: (1) penempatan (*placement*); (2) pelapisan (*layering*); dan (3) penggabungan (*integration*). Aktifitas *placement* merupakan perbuatan menempatkan dana yang dihasilkan dari suatu perbuatan pidana dengan merubah sifat asalnya seperti, merubah dari mata uang rupiah menjadi mata uang asing, atau menggabungkan antara uang tunai yang berasal dari kejahatan dengan uang yang diperoleh dari hasil mata pencaharian yang sah. Perbuatan merubah sifat asal ini juga bisa dilakukan dengan merubah sifat uang hasil kejahatan menjadi bentuk deposito bank, cek atau berupa saham-saham atau juga mengkonversikan ke dalam mata uang asing atau transfer uangtersebut ke dalam valuta asing.

Aktifitas *layering* merupakan perbuatan mengurangi dampak jejak asal muasal uang haram. Sebagai misal adalah adanya upaya penghilangan jejak asal-usul uang melalui beberapa tahapan transaksi keuangan yang kompleks yang didesain sedemikian rupa dengan niat jahat untuk menyamarkan atau mengelabui dari mana sumber dana tersebut berasal.

Adapun aktifitas *integration* adalah upaya untuk menggabungkan kembali dana yang dicuci tadi ke dalam bentuk yang bisa dimanfaatkan oleh pelaku (*daader*). Aktifitas ini sengaja dilakukan untuk memberi *'legitimate explanation'* biar seolah–olah semua uang tadi adalah hasil dari mata pencaharian yang sah yang

sejalan dengan aturan hukum yang ada dan bukan merupakan hasil perbuatan pidana. Guna memaksimalkan kinerja dari TPPU, maka

dibentuklah Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yakni suatu lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. PPATK merupakan *financial inteligent unit* (FIU)[117] yang bertugas menerima dan memproses informasi keuangan (*financial in flow maupun outflow*) dari penyedia jasa keuangan.

[117]FIU adalah:"*A centralnational agencyresponsible for receiving (and as permitted, requesting), analyzing anddisseminating to the competent authorities, disclosures of financial information: (1) concerning suspected proceeds from crime, or (ii) requiredby national legislation or regulation, in order to counter moneylaundering*." Lihat, Guy Stessens, *Money Laundering A New International Law EnforcementModel*, Cambridge,University Press, 2000, hlm. 184.

PASAL TPK DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA (RUU HP)

Pembahasan RUU HP di DPR RI dewasa ini merupakan salah satu batu ujian bagaimana komitmen Pemerintah terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia. Ada beberapa pihak yang menuding bahwa masuknya sejumlah pasal tentang korupsi dalam **RUU HP** merupakan sebuah kemunduran dalam upaya pemberantasan TPK. Pihak–pihak ini bahkan menilai bahwa langkah tersebut bisa mengancam keseriusan pemberantasan korupsi di Indonesia.

UU No. 31/1999 *jo* UU No. 20/2001 Tentang PTPK yang ada sekarang ini sebenarnya mengambil 13 pasal dari KUHP. Pasal– pasal tersebut antara lain **Pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425, dan 435.** Pasal-pasal tersebut memang sengaja diformulasikan menjadi ketentuan khusus untuk kejahatan korupsi. Pada dasarnya korupsi itu telah termaktub ketentuan umumnya dalam KUHP kita. Dengan demikian persoalan dimasukkanya pasal TPK dalam RUU HP yang tengah dibidani kelahirannya adalah hal yang wajar dan bisa diterima.

Delik-delik korupsi dalam **UU No. 31/1999 *jo* UU No. 20/2001 Tentang PTPK** yang direformulasi adalah: **Pasal 2 ayat (1),Pasal 3, Pasal 5, Pasal 11 dan Pasal 13**. Dari 30 perbuatan yang dikualifikasi sebagai TPK dalam **UU TPK** hanya 5 ketentuan saja yang direformulasi. Dengan demikian tetap ada 25 ketentuan TPK dalam UU *a quo* yang masih berlaku. Sayangnya, **RUU HP** yang telah mereformulasi 5 ketentuan tersebut tidak ada satu pun yang mengatur ketentuan yang menghapuskan keberlakuan pasal-pasal TPK yang ada dalam

UU TPK. Kondisi inilah yang kemudian dapat diterjemahkan oleh masyarakat akan adanya pasal-pasal ganda, yakni adanya ketentuan yang sama yang diatur dalam **UU TPK** dan**RUU HP**.

Apabila **RUU HP** nanti telah dundangkan maka secara *mutatis mutandis* 5 ketentuan yang sama dalam **UU TPK** tidak lagi berlaku (*lex posterior derogat legi priori*). Sebenarnya adanya tudingan dari pihak-pihak tertentu bahwa masuknya beberapa pasal korupsi dalam RUU HP sebagai kemunduran dalam rangka pemberantasan TPK adalah tidak dapat dibenarkan sepenuhnya.

Bagi yang pro dengan masuknya beberapa pasal TPK kedalam **RUU HP**, mereka berargumen bahwa undang–undang mengenai TPK tidak dicabut tetapi akan dijalankan bersamaan dengan **RUU HP** tersebut. Penambahan pasal-pasal TPK dalam RUU HP semestinya dipahami sebagai piranti ketentuan yang menjembatani (*bridging*) antara pidana pokok korupsi yang ada dalam **RUU HP** (memuat ketentuan umum) dan **UU TPK** (berisi ketentuan khusus)**.**

Bagi kelompok yang menolak dimasukannya delik pidana korupsi dalam **RUU HP** berargumentasi bahwa hal tersebut akan menghilangkan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan TPK oleh KPK. Adapun dasar argumentasi tersebut adalah UU KPK yang secara tegas merujuk TPK yang diatur oleh UU TPK (**UU No. 31 Tahun 1999** ***jo*** **UU No. 20 Tahun 2000**) sebagai hukum materiil. Di samping itu kelompok ini juga mengkhawatirkan akan kemungkinan 'hilang' nya institusi Pengadilan TPK yang secara khusus mengadili perkara-perkara kejahatan korupsi. Kelompok ini juga berkeyakinan bahwa masuknya sejumlah

ketentuan delik *a quo* akan menguntungkan para koruptor karena beberapa ancaman pidana denda dalam **RUU HP** lebih ringan daripada **UU TPK**.

Perubahan atau penambahan pasal–pasal tersebut ke dalam **RUU HP** sebenarnya tidak akan serta merta mengubah sistem peradilan pidana yang menyangkut tindak pidana khusus (tipidsus) seperti korupsi. Berdasarkan ketentuan **Pasal 729 RUU HP** secara *expressive verbis* kewenangan KPK masih tetap berlaku termasuk melakukan proses hukum terhadap pasal-pasal yang ada dalam RUU HP tersebut. Dengan demikian adanya anggapan bahwa dimasukkannya sejumlah pasal korupsi dalam RUU HP untuk melemahkan peran KPK adalah anggapan yang tidak bisa diterima secara teoritis dan filsafatis.

Sejumlah ketentuan TPK di **RUU HP** yakni: (1) **Pasal 6 RUU HP** mengadopsi **pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999** ***jo*** **UU No. 20 Tahun 2001 Tentang TPK** yang mana ancaman pidana penjara minimum dari UU TPK 4 tahun menjadi 2 tahun, ancaman pidana mati dan seumur hidup dihilangkan, dan ancaman pidana denda 200 juta–1 milyar menjadi 10 juta–2 miliar; (2) **Pasal 7 RUU HP** mengadopsi **Pasal 3 UU TPK** yang mana ancaman pidana penjara dari 1 tahun menjadi 2 tahun, ancaman pidana seumur hidup dihilangkan, ancaman pidana denda 50 juta–1 milyar menjadi 10 juta–150 juta; (3) **Pasal 8 RUU HP** mengadopsi **Pasal 5 TPK** yang mana ancaman pidana penjara minimum untuk pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara 5 tahun menjadi 6 tahun; dan (4) **Pasal 10 RUU HP** mengadopsi **Pasal 11 UU TPK** yaitu ancaman pidana maksimal penjara untuk pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara dari 5 tahun menjadi 4 tahun.

Sejumlah ketentuan TPK di RUU HP yakni: (1) Pasal 607 RUU HP mengadopsi pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 Tentang TPK yang mana ancaman pidana penjara minimum dari UU TPK 4 tahun menjadi 2 tahun, ancaman pidana mati dan seumur hidup dihilangkan, dan ancaman pidana denda 200 juta–1 milyar menjadi 10 juta–2 miliar; (2) Pasal 608 RUU HP mengadopsi Pasal 3 UU TPK yang mana ancaman pidana penjara dari 1 tahun menjadi 2 tahun atau ancaman pidana seumur hidup dan ancaman pidana denda 50 juta–1 milyar menjadi 10 juta–150 juta; (3) Pasal 609 RUU HP mengadopsi Pasal 5 TPK yang mana ancaman pidana penjara minimum untuk pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara 5 tahun menjadi 6 tahun; dan (4) Pasal 610 RUU HP mengadopsi Pasal 11 UU TPK yaitu ancaman pidana maksimal penjara untuk pegawai negeri sipil atau penyelenggara negara dari 5 tahun menjadi 4 tahun.

Direformulasikan beberapa pasal TPK dalam **RUU HP** pada hakikatnya tidak menghilangkan kekhususan delik korupsi itu sendiri. Hal tersebut dikarenakan ketentuan delik-delik korupsi berada dalam bab tipidsus, yang mana hal tersebut sesuai dengan prinsip *rubrica est lex*. Adapun semangat *legal policy* pidana dimasukkannya beberapa pasal TPK dalam **RUU HP** adalah **rekodifikasi**, **konsolidasi** dan **harmonisasi**. Adapun semangat *legalpolicy* pemberantasan TPK dapat dilihat dimasukkannya pasal TPK dalam **RUU HP** yakni dengan melakukan **rekodifikasi**, **konsolidasi** dan **harmonisasi** perundang-undangan pemberantasan korupsi yang ada.

Adapun tarik ulur soal delik korupsi, apakah itu

delik formil atau materiil sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TPK menjadi problematika dalam penindakan kasus korupsi. Namun Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 25/PUU-XIV/2016 telah merubah paradigma kata ‚dapat' sehingga delik korupsi merupakan delik materiil yang mensyaratkan ada akibat yakni unsur kerugian negara secara nyata.

Adanya politik hukum pidana dengan memasukkan beberapa pasal hukum pidana khusus internal dalam **RUU HP** tidak akan menghilangkan sifat kekhususan dari tindak pidana tersebut. Sehingga turunan dari logika *a quo*a dalah bahwa dimasukkannya beberapa pasal hukum pidana khusus tersebut sama sekali tidak akan menghilangkan atau menggusur kewenangan lembaga-lembaga *ad hoc* khusus seperti KPK. Delik korupsi sebagaimana tindak pidana khusus yang lain tetap termaktub dalam bab tindak pidana khusus. Di samping itu delik-delik tersebut hanyalah bersifat *predicate offense* atau *core crime* saja. Dengan demikian hal ini tidak mungkin akan menghapuskan **UU TPK** yang masih berlaku hingga saat ini.

BAB

III

BAB III

KEUANGAN NEGARA, KERUGIAN DAN PENGEMBALIAN

PENGERTIAN KEUANGAN DAN KERUGIAN NEGARA

Salah satu unsur yang mendasar dalam TPK adalah adanya kerugian keuangan negara. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan negara yang ada saat ini belum memiliki kesamaan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan kerugian negara. Padahal kesamaan pengertian tentang definisi keuangan negara sangat dibutuhkan demi tegaknya azas legalitas. Kesamaan pengertian tentang kerugian negara menjadi sangat vital karena menjadi jaminan dasar bagi kebebasan individu terhadapaktivitas apa yang dilarang secara tepat dan jelas dan aktivitas apa yang dibolehkan.

Berdasarkan konstitusi kita yakni **Pasal 23 ayat (1) UUD 1945**, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuanganyang menjadi domain negara yang ditetapkan dalam

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Adapun definisi luas mengenai keuangan negara tidak hanya menyangkut APBN saja melainkan juga termasuk mencakup Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keuangan negara dalam Perum, Perusahaan Negara, Perusahaan Jawatan dan sebagainya. Sedangkan definisi keuangan negara dalam arti yang sempit adalah setiap badan hukum yang berkewajiban dan berwenang mengeloladan mempertanggungjawabkannya yang meliputi APBN, APBD dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta Badan Usaha Milik Daerah(BUMD).

Sementara itu bila berdasar pada ketentuan, sebagaimana termaktub pada **Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara** yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara apa saja yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barangyang dapat dijadikan milik negara akibat dari adanya hubungan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Adapun **Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN** menyatakan bahwa penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian ketika kekayaan negara itu telah dipisahkan, makakekayaan tersebut masuk di ranah hukum privat.

Dalam praktiknya bila terjadi kerugian pada BUMN Persero, penyidik dan aparat negara pemeriksa kekayaan negara sering berpedoman pada pernyataan **Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Penjelasan Umum UUTPK**. **Pasal 2 huruf g** tersebut menyatakan bahwa keuangan negara adalahkekayaan negara

atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah.

Penyidik dan aparat negara pemeriksa kekayaan negara sering berargumentasi bahwa apabila terjadi kerugian negara pada BUMN/BUMD maka ketentuan UUTPK dapat diberlakukan. Mereka berpendapat bahwa ranah keuangan dalam domain BUMN/ BUMD adalah wilayah keuangan negara juga, yang oleh karenanya hal tersebut masuk ke dalam ranah hukum publik bukan ranah hukum privat. Sementara pihak lain dalam memaknai keuangan negara di BUMN atau BUMD menggunakan ketentuan **UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN**, yang mana pada **Pasal 1 ayat (1)** menyatakan bahwa penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat.[118]

Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, huruf i, dan UU No. 15 Tentang BPK yakni Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a sebenarnya telah dimohonkan *judicial review* ke MK pada tahun 2013 silam. UU Keuangan Negara dan UU BPK ini pada beberapa pasalnya

[118]Emerson Yuntho *et. al.*, *Penerapam Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Indonesia Corruption Watch, 2014., hlm. 21-22

dinilai menimbulkan ketidakpastian hukum karena mengalami disharmonisasi horisontal (disharmonisasi sejajar) dengan UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas.

Pada penjelasan **UU No. 31 Tahun 1999 Tentang PTPK**, keuangan negara pada dasarnya merupakan seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak serta semua kewajiban yang timbul karena:

(a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung jawaban pejabat Lembaga Negara, baik tingkat pusat maupun di daerah;

(b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung jawaban BUMN, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan adanya perjanjian dengan negara.

Adapun menurut **UU No. 15 Tentang BPK** sebagaimana yang termaktub dalam **Pasal 1 angka 7**, bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Sementara itu, **Keputusan Sekretaris Jendral Badan Pemeriksa Keuangan RI Nomor 74/K/X-XIII.2.2009 Tentang Mekanisme Kerja Tim Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Badan Pemeriksa Keuangan**, memberikan definisi keuangan negara yaitu *semua hak dan kewajiban*

negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik hal tersebut berupa uang maupun berupa barang, yang dapat dijadikan hak milik oleh negara sehubungan dengan pelaksanaan darihak dan kewajiban yang melekat pada negara tersebut.

Adapun dasar hukum keuangan negara Indonesia adalah **Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Pasal 23.** Dengan demikian **Pasal 23** inilah yang memberi landasan keluarnya **UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara**. UU inilah yang menjadi landasan legal formal tentang proses penyelenggaraan pemerintahaan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara yang menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.[119]

Ada beberapa kemungkinan yang bisa menyebabkan terjadinya kerugian negara. Kerugian negara bisa disebabkan oleh adanya transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang piutang, dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan. Dalam hal pengadaan barang dan jasa kerugian negara bisa disebabkan oleh adanya harga yang tidak wajar karena jauh di atas harga pasar. Adapun potensi kerugian negara yang ditimbulkan adalah sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar. Selisih harga secara sadar sengaja diciptakan (*by design*) oleh panitia

[119]Adapun UU lain yang berhubungan dengan keuangan negara adalah: (a) **UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara; (b) UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan negara; (c) UU No. 3 Tentang Tahun 2004 Perubahan UU No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia**; (d) **UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara**; (e) **UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan**; (f) **UU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara** yang ditetapkan setiap tahun

pengadaan barang jasa untuk memberi 'ruang' (*additional margin*) pada pelaksana pekerjaan karena didahului oleh adanya kesepakatan jahat untuk bagi keuntungan maupun akibat adanya 'pembelian' paket pekerjaan.

TPK dengan modus seperti inilah yang umum terjadi dilingkup instansi negara. Adapun modus perilaku korup yang lain dalam lingkup pengadaan barang dan jasa adalah dengan cara menurunkan kualitas barang dan jasa di bawah spesifikasi barang dan jasa yang semestinya diperoleh. Potensi kerugian negara bisa terlahir dengan modus memperbesar utang negara secara tidak wajar. Di samping dengan cara memperbesar utang negara, memperkecil piutang negara juga berdampak pada kerugian negara yang luar biasa. Di samping modus-modus seperti terpapar di atas, *ruislag* atau'tukar guling' sering menjadi sarana yang ampuh dan *decisive* dalammerugikan keuangan negara.

Mengurangi potensi pemasukan pajak dari yang seharusnya negara terima dengan cara memperbesar *cost,* secara otomatis akan memperkecil *income* sehingga pajak yang dibayarkan kepada negara menjadi kecil. Dalam ranah kerugian negara akibat penurunan potensi penerimaan pajak juga sering dilakukan dengan metode *transfer pricing*, yakni ketika suatu perusahaan menjual barang secara murahkepada perusahaan lain di luar negeri yang sebenarnya perusahaan tersebut masih dalam *group* atau *network* dengan perusahaan penjual. Modus ini mengakibatkan penerimaan perusahaan menjadi lebih kecil dari yang seharusnya dan otomatis objek pajaknya menjadi ikut berkurang.

Dalam persoalan kerugian negara adanya frasa

‚merugikan keuangan negara' seperti yang dinyatakan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUTPK dalam ranah Sistem Peradilan Pidana (SPP) seringkali menimbulkan persoalan yang dapat mempengaruhi proses penanganan perkara korupsi. Adanya ketidaksamaan definisi secara terminologis tentang keuangan negara dan kerugian negara, kewenangan penghitungan kerugian negara, dan pengembalian kerugian negara sering berujung pada terhambatnya penanganan perkara TPK. Selain persoalan di atas adanya *review* terhadap implementasi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) yang dilakukan oleh United Kingdom dan Uzbekistan terhadap Indonesia pada tahun 2011, yang salah satu rekomendasinya mempertimbangkan merevisi undang-undang untuk menghapus referensi tentang kerugian negara menjadikan PTPK semakin ruwetsaja.[120]

Dari sudut pandang obyek, keuangan negara akan mencakup seluruh hal dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, yang di dalamnya termasuk berbagai macam kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan atau pengelolaan kekayaan negara, serta segala sesuatu yang dapat berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Adapun dari sudut pandang subyek, keuangan negara meliputi negara, dan atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Sedangkan keuangan negara dari sisi proses merupakan seluruh rangkaian kegiatan yangberkaitan

[120]Emerson Yuntho *et. al.*, *Penerapan... op.cit.*, hlm. 11-12.

dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusansampai dengan pertanggungjawabannya.

Adapun ruang lingkup keuangan negara sebagaimana diuraikan dalam **Pasal 2 UU Nomor 17/2003** meliputi: (a) hak negara memungut pajak, mengeluarkan , dan mengedarkan uang, melakukan pinjaman; (b) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; (c) penerimaan negara; (d) pengeluaran negara; (e) penerimaan daerah; (f) pengeluaran daerah; (g) kekayaan negara/ kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; (h) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum; (i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Adapun yang dimaksud dengan kekayaan pihak lain adalah kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementrian negara/lembaga, atau perusahaan negara /daerah.

PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA

Kerugian keuangan negara merupakan isu yang

strategis dalam ranah TPK. Berdasarkan data KPK[121] *asset recovery* selalu mengalami peningkatan dalam 5 (lima) tahun terakhir. Pada tahun 2015 pengembalian aset negara sebesar 193 milliar. Sedangkan pada tahun 2016 sebesar 335 milliar dan tahun 2017 sebesar 342 milliar, tahun 2018 sebesar 600 milliar,serta tahun 2019 sebesar 1.69 trilliun. Untuk kepentingan di atas, instrumen hukum telah disiapkan yakni perihal kebijakan yang mengatur tentang kerugian keuangan negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi.

Kerugian keuangan negara merupakan isu yang strategis dalam ranah TPK. Berdasarkan data KPK *asset recovery* selalu mengalami peningkatan dalam 5 (lima) tahun terakhir. Pada tahun 2015 pengembalian aset negara sebesar 193 milliar, padatahun 2016 sebesar 335 milliar, pada tahun 2017 sebesar 342 milliar, pada tahun 2018 sebesar 600 milliar, pada tahun 2019 sebesar 1.69 trilliun. Pada tahun berikutnya asset recovery KPK mengalami penurunan, pada tahun 2020 pengembalian aset sebesar 294 miliar, pada tahun 2021 sebesar 374 miliar[122] dan pada semester pertama tahun 2022 sebesar 313,7 miliar.[123] Untuk kepentingan di atas, instrumen hukum telah disiapkan yakni perihal kebijakan yang mengatur tentang kerugian keuangan negara itu harus

[121]https://nasional.okezone.com/read/2019/03/05/337/2026237/kpk kemba-likan-hasil-korupsi-5-tahun-sebesar-rp1-69-triliun-ke-kas-negara, diakses pada tan-ggal 30 Januari 2020.

[122]https://nasional.kompas.com/read/2022/01/03/18064481/kpk-setoran-aset-ke-kas-negara-meningkat-rp-80-miliar-pada-2021, diakses pada tanggal 26 Oktober 2022.

[123]https://www.hukumonline.com/berita/a/kpk-catat-pengumpulan-asset-recovery-sebesar-rp313-7-miliar-semester-i-lt630353b6bbf62, diakses pada tanggal 26 Oktober 2022.

dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi.

Dalam **Pasal 30** dan **Pasal 31 KUHP** menyatakan ketentuan aturan denda dengan konstruksi hukum sebagai berikut: bahwa jika terpidana tidak membayar pidana denda, maka diganti dengan pidana kurungan dan jika pidana kurungan tersebut telah dijalani terpidana, maka uang pengganti tersebut menjadi hapus. Dengan demikian terpidana berwenang membebaskan dirinya dari pidana kurungan pengganti dengan membayar dendanya.[124]

Dengan diundangkannya **UU No. 31 Tahun 1999** *jo* **UU No. 20 Tahun 2001 maka UU No. 3 Tahun 1971** dinyatakan tidak berakulagi. Adapun sistem ancaman pidana yang termuat dalam **Pasal 34 UU No. 3 Tahun 1971** tetap dipertahankan dalam **UU No. 31 Tahun 1999** *jo* **UU No. 20 Tahun 2001** dengan penambahan 2 jenis pidana tambahan selain yang dimaksud dalam **Pasal 10 huruf b KUHP** sebagaimana termaktub dalam **Pasal 18 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999** yakni :

a. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud, atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut;
b. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya

[124]Menurut penjelasan **Pasal 31 KUHP**, terpidana yang tidak membayar pidana uang pengganti dapat dikenakan pidana pengganti berupa pidana kurungan. Sehingga konsekuensinya jika pidana pengganti tersebut telah dijalani oleh terpidana maka dengan sendirinya uang pengganti yang tidak dibayar tersebut menjadi hapus.

sebanyak- banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tidak pidana korupsi;

c. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun;
d. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.

Dalam persoalan pidana denda ini, ahli hukum berpandangan berbeda-beda dalam keseluruhan sistem pidana,[125] khususnya apabila dihubungkan dengan pidana penjara. Pandangan-pandangan mereka tersebut saling bertolak belakang antara satu dengan lainnya dalam menyikapi antara pidana penjara dan pidana denda. Terhadap pidana penjara para ahli hukum pidana cenderung meminimalisasi penggunaannya[126] sebaliknya, pidana denda justru ingin dimaksimalisasi.[127]

Becker dan Posner mengemukakan bahwa penggunaan pidana denda mempunyai beberapa keuntungan dibandingkan dengan pidana penjara. Hal tersebut dikarenakan penggunaan pidana denda dapat menghindari biaya-biaya sosial yang dikeluarkan untuk memelihara penjara, menghindari penahanan yang tidak perlu, dan

---

[125]Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, PT Gramedia, 2003, hlm. 485.

[126]Muhari Agus Santoso, *Paradigma Baru Hukum Pidana*, Malang,Averroes Press, 2002, hlm. 53

[127]Joel Waldfogel, *Are Fines and Prison Terms Used Efficiently*? *Evidence*

on Federal Fraud Offenders, *Journal of Law and Economics*, Volume 35, April,1995, hlm. 107 .

menghindari penyia-nyian modal manusia yang tidak berguna di dalam penjara.[128]

Ketentuan hukum positif memberikan penekanan mengenai besaran uang pengganti tersebut yakni sebanyak-banyaknya atau sejumlah sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Secara yuridis normatif hal ini harus diartikan kerugian yang dapat dibebankan kepada terpidana adalah kerugian negara yang besarnya sejumlah nominal akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja atau yang tidak disengaja yang dilakukan oleh terpidana. Dengan demikian dalam ranah korupsi teknis penemuan kerugian keuangan negara merupakan hal yang vital sekali.

Upaya lain yang dilakukan dalam pemberantasan TPK adalah melalui penetapan pembayaran uang pengganti korupsi (UPK). Uang pengganti merupakan suatu bentuk pengembalian kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan TPK. Dengan demikian untuk 'merespon' perbuatan korupsi di samping direspon dengan ancaman pidana pokok penjara dan denda dengan minimal khusus dan maksimal, **UU Nomor 31 Tahun 1999** ini juga dilengkapi dengan pidana tambahan, yakni sebagaimana diatur dalam **Pasal 17***jo* **Pasal 18**.[129]

---

[128]Becker dan Posner dalam Muladi dan Berda Nawawi Arief, *Teori-teoridan Kebijakan Pidan*a, Bandung, Alumni, 1992, hlm. 177-178

[129]**Pasal 18 ayat (1)** menyatakan bahwa selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam **Kitab Undang–Undang Hukum Pidana**, sebagai pidana tambahan adalah: a) perampasan barang bergerak, berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu

Dimaksudkannya pidana pembayaran uang pengganti merupakan konsekuensi dari akibat TPK yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, sehingga untuk mengembalikan kerugian tersebut diperlukan sarana yuridis dalam bentuk adanya pembayaran uang pengganti. Uang pengganti sebenarnya merupakan suatu bentuk hukuman (pidana) tambahan dalam perkara TPK. Walaupun hakim bebas dalam memutus hukum bagi terdakwa namun untuk perkara korupsi penjatuhan pidana tambahan (uang pengganti) perlu untuk diperhatikan. Dengan demikian walaupun uang pengganti hanyalah merupakan pidana tambahan, namun sangatlah tidak bijaksana apabila hakim membiarkan terdakwa tidak membayar uang pengganti sebagai cara untuk memulihkan kerugian negara.[130]

Sayangnya baik dalam **UU Nomor 3 Tahun 1971 dan UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang PTPK** tidak memberikan pengertianyang jelas tentang uang pengganti. **Dalam Pasal 34 huruf c UU Nomor 3 Tahun 1971 dan Pasal 18 ayat (1) huruf (b) UU Nomor 31 Tahun 1999** hanya mengelompokkan uang pengganti ke dalam salah satu pidana tambahan selain yang

---

pula dari barang yang meng-gantikan barang– barang tersebut; b) pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak– banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi;

c) penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu yang paling lama 1 (satu) tahun; pencabutan seluruh atau sebagian hak–hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.

[130]**Pasal 17 UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo* UU No 20 Tahun 2001 Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang PTPK** menyatakan bahwa selain dapat dijatuhi sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5** sampai dengan **Pasal 14**, terdakwa dapatdijatuhi pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam **Pasal18**

dimaksud dalam **Pasal 10 sub b KUHP**.[131]

Dalam TPK, negara dari sudut viktimologi adalah korban dan oleh karenanya terdakwa wajib untuk memberikan suatu ganti kerugian yang menurut istilah **UU Nomor 3 Tahun 1971** adalah uang pengganti. Dengan demikian pengertian uang pengganti menurut **Pasal 34 huruf c UU No 3 Tahun 1971 dan Pasal 18 ayat (1) huruf b UU No 31 Tahun 1999 Tentang PTPK** pada dasarnya adalah suatu ganti rugi secara keperdataan yang di-masukkan dalam proses pidana. Persoalan keperdataan tersebut 'disisipkan' berupa pidana tambahan pembayaran uang pengganti yang harus dilakukan oleh terpidana atas kerugian negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi yang telah dilakukan. Dengan dikeluarkannya **UU Nomor 31 Tahun 1999** ***jo*** **UU Nomor 20 Tahun 2001** maka aturan mengenai pambayaran uang pengganti semakin jelas sebagaimana dalam **Pasal 17** ***jo*** **Pasal 18 ayat (1), (2), (3) UU Nomor 31 Tahun 1999** *jo* UU Nomor 20 Tahun 2001.

Tindak pidana korupsi dalam undang-undang ini dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil, hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan formil yang dianut dalam undang-undang ini berarti meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap

[131]**Pasal 34 huruf c** menyatakan bahwa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak–banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi, sedangkan **pasal 18 ayat (1) huruf b** menyatakan, pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak–banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi; **Pasal 10 KUHP sub b** menyatakan bahwa pidana tambahan yaitu 1) pencabutan hak–hak tertentu, 2) perampasan barang– barang tertentu, c) pengumuman putusan hakim.

dipidana sesuai dengan **Pasal 4**.[132] Adapun penjelasan dari pasal tersebut adalah dalam hal pelaku tindak pidana korupsi melakukan perbuatan yang memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, tentang pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara yang telah dilakukan tidak secara otomatis menghapuskan pidana si pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara tersebut hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan hukuman pidana bagi pelakunya saja.

Sedangkan dalam **Pasal 31 ayat 2 KUHP** menjelaskan bahwa jika dijatuhkan pidana denda dan denda itu tidak dibayar, maka diganti dengan pidana kurungan. Adapun lamanya pidana kurungan pengganti denda ditentukan secara khusus kasus demi kasus dengan putusan hakim yakni minimum umum satu hari dan maksimum enam bulan (**Pasal 30 ayat (3) KUHP**).[133] Penyelesaian tunggakan uang pengganti yang belum terbayarkan di samping bisa dilakukan dengan penyitaan dan pelelangan harta benda milik terpidana juga dapat dilakukan melalui tuntutan *subsider* pidana penjara, atau hukuman badan. Tuntutan subsider pidana penjara diatur dalam **Pasal 18 ayat (3) UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang PTPK** sebagaimana telah diubah dengan **UU Nomor 20 Tahun 2001**.[134] Berkaitan dengan masalah di atas

[132]**Pasal 4 UU No. 31 Tahun 1999 Tentang PTPK** menyatakan bahwa, pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 2** dan **Pasal 3**

[133]**Pasal 30 ayat (3) KUHP** menyatakan bahwa lamanya pidana kurunganpengganti paling sedikit satu hari dan paling lama enam bulan

[134]**Pasal 18 ayat (3) UU No. 31 Tahun 1999 Tentang PTPK** menyatakan bahwa menegaskan bahwa "Dalam hal terpidana tidak mempunyai

berdasarkan Rekomendasi Rapat Kerja Kejaksaan se-Indonesia Tahun 2005 direkomendasikan bahwa para jaksa harus selalu mencantumkan tuntutan *subsider* pidana penjara apabila terpidana dalam waktu 1 (satu) bulan tidak melunasi uang pengganti.

Dalam penyelesaian pembayaran tunggakan uang pengganti melalui hukuman *subsider* sering berbenturan dengan permasalahan dalam praktiknya. Pada umumnya terpidana akan memilih melaksanakan hukuman *subsider* dari pada harus membayar uang pengganti jika hukuman *subsider*nya lebih menguntungkan dari pada pembayaran uang penggantinya. Oleh karena itu jaksa dalam menuntut hukuman *subsider* hendaknya menuntut hukuman maksimal sesuai ketentuan pasal yang dilanggar.

AKIBAT HUKUMAN TIDAK DIBAYARKAN DENDA DAN UANG PENGGANTI

Dalam **Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 *jo* UU No. 20 Tahun 2001** memberikan penekanan bahwa pidana pembayaran uang pengganti meskipun jenisnya pidana tambahan, tetapi memiliki peran yang strategis dalam usaha untuk pengembalian kerugian keuangan negara, dimana dalam pemenuhannya diberikan secara berjenjang yakni melalui pembayaran sukarela, pelelangan harta benda,

---

harta benda yang mencukupi untuk membayar pengganti sebagaimana dimaksud dalam **ayat**

(1) huruf b, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimal dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam UU ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan

subsidair pidana penjara. Namun praktik dilapangan menunjukan sarana eksekusi tersebut sering tidak berjalan mulus.

Atas kondisi yang demikian itu maka diperlukan upaya lain, salah satunya adalah melalui gugatan perdata, walaupun hal ini tidak diatur secara formal dalam **UU Nomor 31 Tahun 1999** *jo* **UU Nomor20 Tahun 2001**.

Dalam **pasal 18 ayat (2) UU Nomor 31 Tahun 1999** *jo* **UU Nomor 20 Tahun 2001** menyatakan *apabila terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam* ***ayat (1) huruf b*** *paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut. Dengan demikian ketentuan* ***Pasal 18 ayat (2) dan (3) UU Nomor 20 Tahun 2001*** *tersebut mengatur mengenai teknis e ksekusi/pembayaran uang pengganti oleh terpidana*.

Sebagai tambahan, sebagaimana diatur dalam Peraturan MA Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 9 mengatur mengenai tenggat waktu kelanjutan dari teknis eksekusi pembayaran uang pengganti yang menyatakan Jika setelah dilakukan penyitaan sebagaimana dimaksud ayat (1) terpidana tetap tidak melunasi pembayaran uang pengganti, Jaksa wajib melelang harta benda tersebut dengan berpedoman pada Pasal 273 ayat (3) KUHAP selambat-lambatnya 3 bulan setelah dilakukan penyitaan.

Sedangkan mengacu penjelasan **Pasal 31 KUHP**, bagi terpidana yang tidak membayar pidana denda dapat dikenakan pidana pengganti berupa pidana kurungan. Dengan demikian konsekuensinya adalah jika pidana peng-

ganti tersebut telah dijalani oleh terpidana maka dengan sendirinya denda yang tidak dibayar tersebut menjadi hapus/nihil. Dengan dikeluarkannya **UU Nomor 31 Tahun 1999** ***jo*** **UU Nomor 20 Tahun 2001** maka **UU Nomor 3 Tahun 1971** dinyatakan tidak berlaku lagi tetapi meskipun demikian sistem ancaman pidana yang termuat dalam **Pasal 34 UU No. 3 Tahun 1971** tetap dipertahankan dalam **UU No. 31 Tahun 1999** ***jo*** **UU No. 20 Tahun 2001** dengan penambahan 2 jenis pidana tambahan selain yang dimaksud dalam **Pasal 10 huruf b KUHP**, yaitu :

1. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud, atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut;
2. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak- banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi;
3. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun.

Dalam hukum positif Indonesia, ancaman pidana terhadap perbuatan korupsi diatur secara khusus dan berbeda dengan tindak pidana khusus yang lainnya. TPK diancam dengan pidana pokok dan pidana tambahan. Adapun perihal pidana tambahan sebagaimana diatur dalam **Pasal 18 Ayat (1) huruf (b) UU No. 31 Tahun 1999** ***jo*** **UU No. 20 Tahun 2001** adalah berupa pidana tambahan hukuman uang pengganti yang nilainya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari TPK yang dilakukan. Dengan demikian nilai

besarnya uang pengganti dapat dihitung berdasarkan nilai harta si terdakwa dari TPK yang didakwakan.

BAB
IV

BAB

IV

BUDAYA HUKUM BIROKRASI

REFORMASI MORAL SEBAGAI STRATEGI BUDAYA

Indonesia 'memimpikan' aparat negara yang tidak korup, masyarakat dengan budaya anti perilaku korup serta sistem pemerintahan yang tidak memungkinkan terjadinya korupsi. Masyarakat haruslah bersih dan harus tidak mendukung perilaku korup agar birokrasinya ikut bersih. Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK)[135] Indonesia tahun 2019 sebesar 3,70 pada skala 0 sampai 5. Angka ini lebih tinggi dibandingkan capaian tahun 2018 sebesar 3,66. Pada tahun 2019,

[135]Indeks Perilaku Anti Korupsi merupakan ukuran perilaku masyarakat dalam tindakan korupsi skala kecil (*petty corruption*) dan tidak mencakup korupsi skala besar (*grand corruption*). Adapun data yang dikumpulkan mencakup pendapat terhadap kebiasaan di masyarakat dan pengalaman berhubungan dengan layanan publik dalam hal perilaku penyuapan (*bribery*), pemerasan (*extortion*), dan nepotisme(*nepotism*). IPAK disusun berdasarkan dua dimensi, yaitu persepsi dan pengalaman.

IPAK masyarakat perkotaan lebih tinggi 3,86 dibanding masyarakat pedesaan 3,49.[136] Semakin tinggi pendidikan, masyarakat cenderung semakin anti korupsi. Pada tahun 2019, IPAK masyarakat berpendidikan SLTP (Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama) ke bawah sebesar 3,57; SLTA (Sekolah Lanjutan Tingkat Atas) sebesar 3,94; dan di atas SLTA sebesar 4,05.[137] Data tersebut menujukan bahwa masyarakat berpendidikan tinggi mempunyai moral yang lebih baik dibandingkan dengan mereka yang berpendidikan di bawahnya. Masyarakat adalah cermin dari budaya hukum yang berlaku, bila masyarakatnya mendukung perilaku korup, maka itulah cermin budaya hukum pejabat birokrasinya.

Mewujudkan kondisi di atas jelas bukan pekerjaan yang mudah. Dengan kata lain hal ini mudah diucapkan tapi sangat berat untuk diwujudkan. Hanya dengan tumbuhnya kemauan dan kesadaran kolektif dari setiap anggota bangsa yang besar inilah yang mampu mewujudkan impian tersebut. Sebenarnya, faktor utamanya terletak pada diri manusia itu sendiri sebagai pelaku utama dalam sistem besar negara. Dengan demikian tidak hanya sistem peraturan perundang-undangan saja yang harus baik dan memadai, tetapi juga manusianya sebagai subjek penting harus memiliki kepribadiandan perilaku yang baik.

Sistem peraturan perundang-undangan yang ada ini sudah dirasa cukup baik dan memadai untuk memberantas

[136] https://www.bps.go.id/publication/2019/12/13/31d0ddd1b3911a3318893a9/indeks-perilaku-anti-korupsi-2019.html, diakses pada tanggal 26 Juni 2020.

[137] *Ibid.*

korupsi namun yang penting harus didukung oleh para penegak hukum yang menjalankannya. Pelaksanaan penegakan hukum yang dilakukan oleh para penegak hukum juga harus diikuti oleh tersedianya sarana dan prasarana (sarpras) yang memadai dan canggih dari sisi teknologi dan manajemen, sehingga mereka dapat menjalankan tugasnya secara maksimal. Di samping hal itu, menciptakan budaya untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang ada dan adanya aparat hukum yang jujur dan berintegritas tinggi juga merupakan hal yang sangat penting dalam upaya penegakan hukum dalam TPK. Sudarto menegaskan bahwa suatu pemerintahan yang bersih tidak bisa diwujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukumnya saja, sekalipun itu hukum pidana dengan sanksinya yang tajam. Jangkauan hukum pidana adalah terbatas. Usaha pemberantasan TPK secara tidak langsung dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan di lapangan seperti pada bidang politik, ekonomi, pendidikan, budaya dan sebagainya.[138]

Bahwa upaya penanggulangan korupsi juga harus ditempuh dengan pembaharuan moral *‚moral reform`*.[139] Pembaharuan moral ini merupakan strategi budaya yang tidak saja dialamatkan kepada ASN dan aparat hukum tetapi juga kepada masyarakatnya juga. Salah satu pembaharuan moral yang menonjol untuk mendapatkan perhatian adalah*, moral kejujuran`*. Meningkatnya korupsi, merupakan salah satu indikator dari absennya kejujuran yang ada pada

[138]Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 2007,hlm.124.

[139]Ibrahim Shihata, *Corruption: The Enemy Within*, The Hague, KluwerLaw International, 1997, hlm. 264-269.

masyarakat kita. Di samping itu juga sebagai wujud ketidakmampuan masyarakat dalam membangun komitmen kejujuran. Padahal sikap jujur, sebenarnya dapat dijadikan sebagai salah satu sarana yang efektif untuk menghindarkan diri dari sikap koruptif dan sikap-sikap tercela yang lain.

Nilai kejujuran sangat dekat dengan nilai kebenaran dan keadilan yang merupakan nilai dasar kehidupan (*the basic value of life*). Dari sudut pandang filosofis keagamaan kejujuran adalah sesuatu yang mulia, yang wajib dimiliki sebagai salah satu faset dari nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab. Ada perkataan bijak bahwa ,*kejujuran itu dekat dengan keshalehan*`. Ucapan bijak ini sesuai dengan ajaran agama. Agama apapun, baik itu Islam, Nasrani, Hindu dan sebagainya senantiasa mengajarkan nilai-nilai kejujuran sebagi salah satu nilai-nilai hidup yang harus diwujudkan dan bahkan diperjuangkan.

Dalam ajaran agama Islam misalnya, bahwa kejujuran merupakan faset perilaku yang ideal.[140] Sikap jujur dalam menegakkan keadilan[141] adalah nilai moral fundamental yang disuarakan oleh Islam dan juga agama lain. Ungkapan dalam Hadist yang sahih menyatakan bahwa manusia senantiasa menjauhi kedustaan karena kedustaan itu membawa kepada kemaksiatan, sedang kemaksiatan menuju ke neraka.

---

[140]Al-Qur‟an, Surat At-Taubah, Ayat 119: "Hai orang-orang yang berimanbertakwalah kepada Allah, dan hendaklah kamu bersama orang-orang yang ***benar/jujur.***"

[141]135Al-Qur‟an, Surat An-Nisa Ayat 135: Jadilah kamu orang yang benar- benar menegakkan keadilan, menjadi saksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri, ibu bapakmu dan kaum kerabatmu; janganlah kamu mengikuti hawa nafsumu karena ingin menyimpang dari kebenaran/keadilan.

Membangun jiwa keagamaan dan berbuat baik, antara lain juga termaktub dalam **Resolusi 3 Kongres PBB ke- 6/1980.**[142] Dengan demikian penanggulangan tindak pidana korupsi juga seyogyanya dicapai melalui pendekatan agama. Di sini peran serta para ulama, pastur, pendeta, penceramah agama serta pengajar agama diperlukan untuk mengkampanyekan gerakan ‚kejujuran' sebagai wujud gerakan reformasi moral.

KONSEP BUDAYA DAN BUDAYA HUKUM

Hukum pada dasarnya adalah salah satu ekspresi dari kebudayaan itu sendiri. Adanya tertib hukum pada suatu masyarakat sebenarnya merupakan manifestasi secara fungsional dari sistem kebudayaan yang mereka jalani dan anut. Adam Podgorecki menggunakan istilah ‚sub-budaya hukum' untuk menunjukkan korelasi dan relevansi antara hukum dan kebudayaan.[143] Dengan demikian budaya hukum merupakan variabel bebas dari fungsi hukum, yang kedudukannya sejajar dengan variabel-variabel yang lain seperti sistem sosial, ekonomi dan sebagainya.[144]

Budaya[145] mengandung konsepsi: pikiran, akal budi,

---

[142]Pernyataan tersebut adalah :"*Crime prevention strategies should be based on exalting the spirit of man and reinforcing his faith in his ability to do good*".

[143]Soerjono Soekanto, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Jakarta, Rajawali Press, 1988, hlm.164.

[144]*Ibid*., hlm 163.

[145]Budaya juga didefinisikan sebagai kesatuan nilai (*core value*) dari pikiran, harapan yang diyakini kebenarannya serta diperlukan secara ajeg sebagai suatu kebiasaan dalam kehidupan sekelompok manusia dalam suatu entitas atau

masyrakat tertentu. Lihat, Miftah Toha, *Membangun Budaya*

hasil atau sesuatu mengenai kebudayaan yang sudah berkembang (beradab, maju).[146] Menurut Koentjoroningrat[147] bahwa kebudayaan itu memiliki pengertian secara sempit dan luas. Kebudayaan yang dipahami sebagai pikiran, karya dan hasil karya manusia yang memenuhi hasratnya akan keindahan merupakan pengertian sempitdari kebudayaan.

Adapun secara luas, kebudayaan dapat diartikan sebagai seluruh total dari pikiran, karya dan hasil karya manusia yang tidak berakar kepada nalurinya sendiri dan karenanya kebudayaan tersebut hanya bisa diwujudkan oleh manusia setelah melalui proses belajar.[148] Di samping itu, bahwa kebudayaan merupakan sesuatu yang manusiawi, berasal dari manusia (bawah) dan bukan dari atas (rahmat dari Tuhan) seperti agama.[149]

Dalam perspektif sosiologis, kebudayaan sebagaimana dikemukakan oleh Alvin L. Betrand adalah segala pandangan hidup yang dipelajari dan diperoleh oleh

---

Birokrasi Pemerintah, dalam, Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo (Ed.), *Governance Reform di*

Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional, Yogjakarta, Gava Media, 2009, hlm. 302.

Penjelasan yang lebih komprehensif dari kebudayaan atau budaya dapat disimak dalam tulisan Mudjahirin Thohir. Lihat juga, Mudjahirin Thohir, *Memahami Kebudayaan: Teori*, *Metodologi*, *dan Aplikasi*, Semarang, Fosindo, 2007.

[146]Pusat Bahasa Departemen P dan K, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*,

Jakarta, Balai Pustaka, 2002, hlm. 169.

[147]Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta Gramedia, 1994, hlm. 1.

[148]*Ibid.*

[149]J.W.M.Bakker.Sj., 1984, *Filsafat Kebudayaan: Sebuah Pengantar*,Yogjakarta, Kanisius, 1984, hlm. 17

anggota-anggota suatu masyarakat. Termasuk dalam kebudayaan adalah segala bentuk bangunan, peralatan, dan bentuk-bentuk fisik yang lain. Di samping lembaga masyarakat, sikap, keyakinan, motivasi, serta sistem nilai yang diberlakukan pada kelompok.[150]

Secara sederhana budaya manusia dapat dibedakan menjadi dua kelompok besar yakni budaya kuat dan budaya lemah. Menurut Vijay Sathe, ciri khas dari budaya kuat adalah: *thickness, extent of sharing dan clarity ordering*. Sementara itu S. P. Robbins mengatakan ‚*a strong culture is characterized by the organization's core values being intensely held, clearly ordered and widely shared*`.[151] Dengan demikian apa yang dimaksud sebagai budaya kuat adalah budaya yang dipegang dengan intensif (mendasar dan kukuh), budaya yang semakin luas dianut, dan semakin jelas disosialisasikan serta diwariskan dari generasi ke generasi. Semakin kuat budaya dari suatu masyarakat, akan semakin kuat pula pengaruhnya terhadap lingkungan dan perilaku manusianya.[152]

Budaya '*asok glondhong*' atau pemberian upeti pada penguasa di kebudayaan Jawa kuno misalnya, merupakan suatu budaya yang kuat (*strong culture*) yang dianut, diyakini dan diamalkan oleh masyarakat luas pada masa lampau. Budaya mirip 'suap' ini tentunya terwariskan dari generasi ke generasi sebagai salah satu nilai hidup yang

[150]Alvin L. Betrand, dalam Sulasman dan Setia Gumilar, *Teori-teori Kebudayaan dari Teori Hingga Aplikasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2013, hlm. 18.

[151]Vijay Sathe and P.P. Robbins dalam Taliziduhu Ndraha, *Budaya Organisasi*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 1977, hlm. 122.

[152]*Ibid.*

diyakini kemanfaatannya. Bila penganut dari budaya 'salah' ini luas maka mau tidak mau para '*punggawa*' (sekarang ASN) akan terseret dalam perilaku yang sama. Para '*punggawa*' rendah pun akan melakukan budaya '*asok gelondhong*' pada atasannya.

Semakin banyak anggota masyarakat yang menganut, memiliki dan mentaati suatu nilai, semakin tinggi tingkat kuatnya budaya tersebut. Inilah awal mula tumbuhnya budaya lokal (setempat) serta hal tersebut merupakan wujud dari tumbuhnya suatu budaya daerah. Di samping itu, semakin mendasar rasa ketaatan terhadap nilai yang dianut dan diyakini maka semakin kuat budayanya. Dari sudut pandang ini, maka budaya dapat dikelompokkan menjadi budaya kuat, budaya sedang, dan budaya lemah.[153]

Selanjutnya Koentjaraningrat[154] menyatakan bahwa suatu kebudayaan setidak-tidaknya paling sedikit akan memiliki 3 (tiga) wujud, yaitu: (1) Sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan dan sebagainya; (2) Sebagai suatu kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat; dan (3) Sebagai benda-benda hasil karya manusia.

Bertitik tolak dari 3 (tiga) wujud tersebut, wujud pertama merupakan wujud yang ideal dari kebudayaan. Adapun contoh wujud pertama dari kebudayaan adalah pranata adat. Pranata adat sebenarnya berguna sebagai sarana untuk pengatur kelakuan masyarakat. Pranata adat ini secara rinci dapat dibagi lagi menjadi empat tingkatan yakni: (1) tingkat nilai-budaya, (2) tingkat norma-norma, (3) tingkat

[153] *Ibid*, hlm. 117.
[154] Koentjaraningrat, *Kebudayaan...*, *op.cit.*, hlm.5.

hukum dan (4) tingkat aturan khusus.[155] Dengan berdasar pada argumentasi di atas dapatlah dikatakan bahwa ada keterkaitan antara kebudayaan dengan norma dan hukum (sistem hukum dan budaya hukum).

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa wujud ideal kebudayaan adalah suatu kompleks ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan dan sebagainya. Hal ini menunjukkan adanya keterkaitan antara budaya dengan sistem hukum. Dengan demikian perlu untuk diperhatikan bahwa budaya hukum memberi pengaruh kepada perubahan nilai-nilai, ide-ide, dan sikap dalam masyarakat. Artinya untuk mengubah kesadaran hukum dan kepastian hukum dalam masyarakat, maka harus mengubah nilai- nilai, ide-ide dan sikap-sikap dalam diri masyarakat itu. Oleh karena itulah kajian tentang budaya hukum menjadi sangat penting karena merupakan penentu tipe-tipe sikap dan perilaku hukummasyarakat.[156]

Masalah kesadaran hukum masyarakat sebenarnya merupakan bagian dari permasalahan pembangunan hukum di Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam **Perpres Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 Tentang Hukum dan Aparatur**. Untuk mewujudkan kesadaran hukum ini maka dilakukan programpenyuluhan hukum yang diselenggarakan dengan tujuan untuk mewujudkan kesadaran hukum masyarakat agar lebih baik. Denganadanya kesadaran hukum ini diharapkan agar setiap anggota

[155]*Ibid*, hlm. 11.
[156]Soerjono Soekanto, *Disiplin...*, *op.cit.*,hlm.163.

masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya, sebagai warga negara. Di samping itu juga untuk mewujudkan budaya hukum seperti tercermin dalam sikap dan perilaku, patuh dan taat terhadap hukum serta menghormati hak asasi manusia.[157]

Menurut **UU Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenaga- kerjaan**, usia produktif dalam masyarakat adalah mereka yang berusia antara 15–64 tahun. Adalah tugas negara membentuk mereka dalam usia produktif tersebut (terutama pekerja dibidang swasta atau pemerintah) menjadi masyarakat yang mempunyai budaya hukum anti korupsi, budaya hukum jujur dan sebagainya. Pendidikan budaya anti korupsi dan berperilaku jujur misalnya dapat dilakukan melalui: (1) pendidikan dengan mengenalkan budaya anti tindak pidana korupsi, dan budaya jujur; (2) membantu siswa dan mahasiswa dapat berkreasi menggunakan sarana media untuk mengkampanyekan budaya anti korupsi dan budaya jujur; (3) melakukan evaluasi terhadap perkembangan siswa dan mahasiswa yang telah melakukan aksi dalam mengkampanyekan budaya anti korupsi dan budaya jujur tersebut.

Budaya hukum pada hakikatnya merupakan unsur sikap dan nilai sosial yang ada di masyarakat yang mengacu pada bagian- bagian yang ada dalam budaya umum masyarakat. Adapun budaya umum termasuk adat kebiasaan, opini, cara bertindak serta cara bernalar yang mengarahkan kekuatan–kekuatan sosial yang menuju atau menjauhi hukum

[157]Jawardi, *Strategi Pengembangan Budaya Hukum (Legal Culture Development Strategy)*, Penyuluh Hukum Badan Pembinaan Hukum NasionalKementerian Hukum dan HAM, Februari 2016.

dengan cara tertentu. Kekuatan-kekuatan sosial yang dianggap sebagai budaya hukum tadi kemudian mampu mempengaruhi cara berhukumnya suatu masyarakat. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, patuh atau tidak patuh terhadap hukum sangat tergantung pada budaya hukum yangmereka lakukan.[158]

Soerjono Soekanto[159] menegaskan bahwa budaya hukum merupakan budaya *non-material* atau spiritual. Adapun budaya hukum *non-material* merupakan himpunan nilai yang berupa konsepsi-konsepsi abstrak tentang apa saja yang dianggap baik dan yang harus ditaati dan tentang apa saja yang dianggap buruk yang harus dihindari. Pada hakikatnya nilai-nilai tersebut merupakan nilai dasar dari etika yang berkenaan dengan persoalan salah dan benar. Nilai-nilai tersebut mengandung minimal tiga unsur yakni: (1) kognitif, yaitu unsur yang berkaitan dengan rasio atau nalar; (2) afektif, yaitu unsur yang berhubungan dengan emosi atau perasaan; dan (3) konatif, yaitu unsur yang berkaitan dengan kehendak untukberbuat atau tidak berbuat.

Sementara itu menyimak pandangan Dardji Darmodihardjo dan Shidarta[160] yang menyatakan bahwa budaya hukum pada dasarnya merupakan suatu kesadaran hukum, yakni kesadaran hukum dari subyek hukum serta

---

[158]Esmi Warasih Pujirahayu, *Peranan Kultur Hukum dalam Penegakan Hukum* (dalam *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*), Semarang, PT. SuryadaraUtama, 2005, hlm.81-82.

[159]Soerjono Soekanto dkk, *Antropologi Hukum: Proses Pembangunan Ilmu Hukum*, Jakarta, CV Rajawali, 1994, hlm. 202-203.

[160]Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo, 1996, hlm. 154-155

keseluruhannya. Sedangkan, Romli Atmasasmita[161] berpandangan bahwa bu-daya hukum bukan semata-mata hanya kondisi riil tentang sikap dan perilaku masyarakat terhadap hukum, yakni kondisi menerima atau menolak atas ketentuan hukum yang ada tetapi merupakan upaya untuk mewujudkan tata nilai yang dicapai melalui proses sosialisasi masyarakat terhadap hukum.

Dalam membangun budaya hukum masyarakat maka mutlak diperlukan partisipasi mereka. Dalam **UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang PTPK dalam Bab V Tentang Peran Serta Masyarakat Pasal 41 ayat (1)**, *menyatakan bahwa masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Peran masyarakat ini dapat diwujudkan dalam bentuk: (1) Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi ada-nya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi; (2) Hak memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi; (3) Hak menyampaikan saran dan pendapat secara ber-tanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani tindak pidana korup-si; (4) Hak memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporan yang diberi-kan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari; (5) Hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal: (i) melaksanakan haknya sebagaimana yang dimaksud dalam angka 1, 2, dan 3; (ii) Diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan dan disidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi atau saksi ahli, sesuai*

[161]Romli Atmasasmita, *Teori Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogjakarta, Genta Publishing,2012 hlm. 81.

ketentuan peraturan perundang–undangan yang berlaku. Bahkan melalui **PP No 43 Tahun 2018**, pelaporadanya TPK men-dapat penghargaan secara moral dan finansial dariPemerintah.

Untuk memahami konsep budaya hukum, ada cara mudah yang dapat dilakukan yakni dengan mengukur melalui dua indikator yakni: (1) nilai-nilai yang berkaitan dengan pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai tersebut merupakan dasar kultural dari sistem hukum; (2) asumsi-asumsi dasar mengenai penyebaran dan pemanfaatan sumber daya yang ada dalam masyarakat.[162]

Pada dasarnya, hubungan hukum dan masyarakat dapat dengan mudah teramati dari sistem tata kelakuan manusia. Sistem tata kelakuan manusia tersebut antara lain dapat berupa norma-norma, aturan-aturan khusus, hukum yang kesemuannya berpedoman kepada sistem nilai budaya masyarakat. Sedangkan sistem nilai budaya pada dasarnya merupakan konsepsi-konsepsi yang hidup dalam alam pikiran sebagian besar masyarakat. Konsepsi-konsepsi tersebut antara lain mengenai hal-hal yang mereka anggap sangat bernilai dalam hidup. Sistem nilai budaya inilah yang kemudian berfungsi sebagai pedoman tertinggi bagi kelakuan manusia termasuk juga sistem hukumnya.[163]

HUKUM DAN NILAI-NILAI SOSIAL-BUDAYA

Hukum merupakan norma susila yang mengarahkan

[162]Lihat, Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungandan Perubahan*, Jakarta, LP3ES, 1990, hlm. 118-120.

[163]Koentjaraningrat, *Kebudayaan ...,op.cit.*,hlm. 25.

masyarakat untuk mencapai suatu kondisi tertentu yang diidamkan bersama. Norma tersebut mengarahkan kepada individu dan masyarakat terhadap apa yang seharusnya dilakukan, dan bukan terhadap apa yang pasti dilakukan.[164] Di samping itu, hukum juga menjadi bagian dari kaidah sosial yang tidak lepas dari nilai- nilai yang berlaku di masyarakat. Hukum sangat terkait dengan masyarakat, termasuk tata nilai dan cita-cita masyarakat yang hendak diwujudkan. Hukum juga bisa dikatakan sebagai cermin dari suatu masyarakat. Kalau ingin tahu bagaimana kondisi hukum suatu masyarakat, maka lihatlah perilaku masyarakat tersebut.

Memang idealnya hukum yang baik itu adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Hukum yang baik senantiasa akan sesuai dengan dengan nilai–nilai, sikap dan sifat-sifat dimiliki oleh setiap individu yang menjadi anggota masyarakat.[165] Dengan demikian bila dalam suatu masyarakat terjadi adanya perkembangan nilai-nilai dan sikap maka sebenarnya telah juga terjadi sebuah perubahan hukum pada masyarakat tersebut.

Berangkat dari paparan di atas, dapatlah dikatakan bahwa hukum sebaiknya merupakan konkretisasi dari nilai-nilai yang terbentuk dari kebudayaan suatu masyarakat.[166] Dengan demikian, norma-norma yang dijadikan hukum

---

[164]Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti,2006.,hlm 27.

[165]Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep - Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Alumni, 2006, hlm. 10

[166]Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro., hlm. 103.

sebaiknya bersumber dari nilai-nilai sosial dan budaya dari masyarakat. Dengan kondisi ini diharapkan hukum tersebut dapat diterima oleh masyarakat karena norma-norma yang dijadikan hukum diambil dari nilai-nilai yang hidup dan diterima oleh masyarakat. Jika hukum yang dibuat tersebut tidak sejalan dengan nilai-nilai yang berlaku dan hidup dalam masyarakat maka akan terjadi *legal gap*.[167]

Guna memberikan gambaran tentang kaitan nilai-nilai sosial budaya terhadap hukum maka perlu dipahami dulu konsepsi dari nilai sosial budaya itu sendiri. Nilai dapat dijelaskan sebagai kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi kepentingan umat manusia secara lahiriah dan batiniah.[168] Menurut Max Scheler[169] nilai merupakan suatu kualitas yang tidak tergantung pada pembawanya. Di samping itu, hal tersebut merupakan prioritas apriori yakni telah dapat dirasakan oleh manusia tanpa memiliki pengalaman indrawi terlebih dahulu.

Kualitas dari suatu nilai tidak akan pernah berubah ketika pembawanya berubah, dan tidak akan pernah rusak ketika pembawanya punah. Ini menunjukkan bahwa ada perbedaan antara nilai dengan pembawanya.[170] Menurut Scheler, pikiran itu buta terhadap nilai. Nilai tidak dapat dirasakan dengan pikiran seseorang, akan tetapi orang dapat merasakannya melalui intuisi emosional. Intuisi inilah yang

---

[167]Soetandyo Wignjosoebroto *Hukum Paradigma, Metode, dan DinamikaMasalahnya*, Jakarta, Elsam dan HUMA, 2002., hlm 125.

[168]Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Penjabaran Nilai-Nilai PancasilaDalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo, 1996, hlm.185.

[169]Paulus Wahana, *Nilai, Etika Aksiologis Max Scheler*, Yogjakarta,Penerbit Kanisius, 2004, hlm.51

[170]*Ibid*., hlm. 28

memiliki kemampuan yang tepat dalam menangkap dan merasakan nilai dengan tanpa membutuhkan pengalaman inderawi terlebih dahulu.[171]

Menurut Sathe,[172] nilai adalah *basic assumption about what ideals are desirable or worth striving for.* Frasa *worth striving for* menegaskan bahwa suatu ketika seseorang rela mengorbankan nyawanya untuk mengejar suatu nilai yang diyakininya. Sementara itu, Danandjaja menyatakan nilai adalah pengertian-pengertian (*conceptions*) yang dihayati seseorang tentang sesuatu hal apakah hal tersebut lebih penting atau kurang, lebih baik atau kurang baik, lebih benar atau kurang benar dan sebagainya. Berangkat dari paparan di atas, kita perlu memahami bagaimana urgennya nilai kejujuran dan sikap anti koruptif menjadi isu yang penting untuk segera secara berkesinambungan dipatrikan dalam nilai-nilai luhur budayahukum bangsa kita.

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa nilai-nilai dalam suatu kehidupan masyarakat akan senantiasa berpasang-pasangan. Pasangan nilai- nilai tersebut adalah antara lain seperti nilai ketertiban berpasangan dengan nilai ketentraman, nilai kepentingan hukum berpasangan dengan nilai kepentingan pribadi, dan nilai kebendaan berpasangan dengan nilai keakhlakan, nilai kejujuran berpasangan dengan nilai koruptif. Tugas hukum adalah bagai- mana menyeimbangkan pasangan-pasangan nilai tersebut.[173]

---

[171]Hilman Hadikusuma, *Peradilan Adat Indonesia*, Jakarta, CV. Miswar 1989, hlm. 17.

[172]Taliziduhu Ndraha, *Budaya...op. cit.*, hlm. 51.

[173]Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio YuridisMasyarakat*, Bandung, Penerbit Alumni, 1983, hlm.18.

Nilai juga merupakan fungsi yang abstrak. Suatu nilai baru dapat diamati atau dirasakan bila nilai tersebut termuat dalam suatu wahana seperti suara, gambar pada film dan seterusnya. Wahana yang memuat nilai tersebut adalah budaya. Dengan demikian antara budaya dengan nilai tidak akan ter-pisahkan antara keduanya. Di samping itu antara dan budaya harus terdapat adanya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan.

J. Sudarminta[174] mengatakan bahwa sistem nilai yang dipunyai dan dianut oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu kehidupan, berfungsi untuk: (i) Memilah-milah mana hal yang berharga dan mana yang tidak; (ii) Membedakan mana peristiwa yang penting dan yang tidak, mana orang yang baik dan mana yang jahat; (iii) Menyaring berbagai informasi yang masuk, mana yang penting dan yang tidak; (iv) Memilih tindakan mana yang perlu danmana yang tidak; (v) Memberi arah, tujuan dan makna terhadap diri dan ke seluruh hidup;(vi) Membentuk identitas dan kepribadian orang.[175] Oleh karena itu nilai merupakan suatu hal yang bermakna bagi seseorang dan masyarakat. Nilai memiliki peranan yang sangat penting sebagai dasar bagi tindakan seseorang, serta mendorong seseorang untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut muncul dalam tindakan-tindakannya.

Di samping itu, nilai juga mampu menjadi pendorong dan pengarah bagi pembentukan diri manusia melalui tindakan atau perilakunya. Secara kongkrit segala tindakan seseorang akan terarahuntuk merespon nilai yang ditemukan

[174]Paulus Wahana, *Nilai*., *op.*, *cit.*, hlm.5.
[175]*Ibid.*

dan dirasakannya, yang mengandung suatu keharusan untuk mewujudkannya (terhadap nilai positif) serta untuk menghilangkan atau meng-hapuskannya (terhadap nilai negatif). Ini berarti bahwa nilai-nilai memiliki peran mengarahkan dan memberi daya tarik pada manusia dalam membentuk dirinya melalui tindakan-tindakanya.[176]

Kebudayaan (*culture*) merupakan sistem nilai-nilai, karena kebudayaan pada dasarnya adalah kumpulan nilai yang tersusun menurut struktur tertentu. Kebudayaan sebagian suatu sistem nilai- nilai itu dapat digolongkan menjadi enam lapangan nilai. Dari keenam nilai di atas dapat digolongkan lagi menjadi dua kelompok besar, yaitu: (i) Lapangan nilai yang berkaitan dengan manusia sebagai individu, yang meliputi nilai pengetahuan (teori), nilai seni, dan nilai agama dan sebagainya; (ii) Lapangan nilai yang berkaitan dengan cinta dan kekuasaan yang meliputi nilai sosial dan nilai politik.[177] Budaya hukum adalah nilai yang berhubungan dengan sikap hidup seseorang sebagai individu yang meliputi nilai-nilai ekonomi, politik, agama dan seni dari pengetahuan sosial juga dari nilai kebudayaan yang sangat dijunjung tinggi.

Sikap hidup seseorang ditentukan oleh nilai kebudayaan mana yang dominan dalam dirinya, yakni nilai budaya yang dipandang sebagai nilai yang tertinggi (yang paling bernilai). Ia akan memandang segala sesuatu dengan kacamata nilai yang dihargainyapaling tertinggi.

---

[176]*Ibid.*, hlm. 74.

[177]Soemadi Suryabrata, *Psikologi Kepribadian*, Cetakan Keenam, Jakarta,Rajawali Press,1993,hlm. 20.

PERAN BUDAYA HUKUM DALAM PRANATA SOSIAL

Konsep budaya hukum memiliki keuntungan-keuntungan yang dapat menarik perhatian terhadap nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan proses hukum.[178] Berangkat dari pernyataan Daniel S Lev tersebut di atas dapatlah dikatakan bahwa budaya hukum dapat mempengaruhi proses bekerjanya hukum dalam masyarakat. Namun Lev memiliki pandangan yang agak berbeda ketika menelaah budaya hukum. Menurutnya budaya hukum dan sistem hukum itu merupakan dua hal yang terpisah.[179]

Menurut Friedman[180] bahwa ada tiga unsur dalam sistem hukum, yakni struktur, substansi dan budaya hukum. Ketiga unsur di atas merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Dengan demikian, bila salah satu dari sub-sistem itu terlepas dari himpunannya maka sistem hukum tersebut akan berubah pula.

Struktur hukum merupakan sub-sistem yang pertama dari sistem hukum. Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa apa yang dimaksud dengan struktur hukum adalah sebagai berikut:

,…its skeleton or framework, the durable part, which gives a kindof elements shape and definition to the whole … The structure

---

[178]Daniel S. Lev, *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia*. Dalam, AAG Peters dan Koesriani Siswosoebroto (Editor), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum Buku II, Jakarta, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 1988, hlm.193

[179]Daniel S. Lev, *Hukum op.cit.*,hlm. 118.

[180]Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction,* New York,
W.W. Norton and Co., 1984, hlm. 4

of a legal system consist of elements of this kinds: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members.., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system? A kind of still photograph, which freezes the action`.[181]

Berdasar pada kutipan di atas dapat dijelaskan bahwa struktur hukum berkaitan dengan tatanan dan kinerja aparat kelembagaan- kelembagaan dalam melaksanakan dan menegakkan hukum, termasuk di dalamnya pola bagaimana hukum itu dilaksanakan dan ditegakkan sesuai dengan aturan formalnya. Adapun yang dimaksud aparat kelembagaan itu luas sekali dalam sistem pemerintahan demokrasi modern seperti yang dianut oleh Indonesia.

Sedangkan sub-sistem yang kedua dari sistem hukum yakni substansi hukum adalah *,… the actual rules, norm, and behavior patterns of people inside the system`*.[182] Dari kutipan di atas dapat dijelaskan bahwa komponen substansi hukum itu dapat berupa keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum), baik yang Tertulis *(law in the books)* maupun yang tidak tertulis *(living law)*, serta putusan-putusan pengadilan yang dianut oleh masyarakat dan pemerintah.

Sub-sistem dari sistem hukum yang ketiga adalah kultur hukum. Menurut Friedman yang dimaksud dengan

[181] *Ibid.*, hlm. 5.
[182] *Ibid.*, hlm. 6

kultur hukum adalah:

,.. people's attitudes toward law and legal system? Their beliefs, values, ideas, and expectations… The legal culture, in other words, is the climate of social thought and sacial force which determines how law is used, ovoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert? A deadfish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea`.[177]

Dari kutipan tersebut dapat dijelaskan bahwa budaya hukummerupakan suatu hal yang penting sekali dan bersifat menetukan dari suatu sistem hukum. Budaya hukum sebenarnya merupakan tuntutan, permintaan, dari masyarakat atau pemakai jasa hukum, yang berkaitan dengan ide, harapan, opini, sikap, serta keyakinan terhadap hukum. Dengan demikian budaya hukum digunakan oleh Lawrence Friedman sebagai pengganti istilah tuntutan atau permintaan.[178]

Sementara itu, Satjipto Rahardjo memaknai budaya hukum sebagai landasan bagi dijalankannya atau tidak suatu hukum positif di dalam masyarakat karena pelaksanaan hukum positif banyak ditentukan oleh sikap, pandangan, serta nilai yang dihayatinya.[179] Satjipto Raharjo juga menegaskan bahwa bekerjanya hukum secara signifikan banyak ditentukan oleh bagaimana sikap, pandangan sertanilai yang dihayati oleh anggota masyarakat. Menurutnya budaya hukum itu dapat dibedakan menjadi: (1) budaya hukum masyarakat tradisional; (2) budaya hukum masyarakat modern; (3) budaya hukum masyarakat yang sedang mengalami perkembangan.[183]

[183]Abdurahhman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan*

Budaya hukum masyarakat tradisional, ditunjukkan dengan adanya kesesuaian yang tinggi antara masyarakat dalam menghadapi dunia luar mereka seperti, kekuatan alam, penguasa, dan lain- lainnya. Budaya hukum masyarakat tradisional ini juga dapat disebut sebagai budaya hukum absolut. Dalam masyrakat ini, upaya menjaga dan mengembangkan ikatan dan kesetiaan kolektif suatu solidaritas antar anggota masyarakatnya terus dipertahankan untuk mempertahankan tetap terwujudnya suatu kehidupan kolektif.

Dalam hal mengembangkan ikatan dan kesetiaan kolektif dalam masyarakat dapat dilakukan melalui: (1) Tidak memberikan kebebasan kepada setiap individu sebagai anggota masyarakat untuk berusaha guna mendapat perolehan pribadi; (2) Memandang negatif terhadap konflik. Apabila konflik tersebut ada, maka konflik tidak dikembangkan sebagaimana mestinya untuk mendapat penyelesaian; (3) Adanya usaha bersama untuk mencapai suasana kebersamaan secara mutlak demi mencapai ketenangan dalam masyarakat.[184]

Sedangkan budaya hukum pada masyarakat modern yang disebut juga sebagai budaya hukum terbuka, norma-norma hukum sengaja diciptakan secara sadar oleh masyarakat sebagai sarana untuk mengatur kehidupan sosialnya. Mengenai norma serta lembaga yang lama (yang sudah ada pada pranata sosial turun-temurun bisa saja dipertahankan tetapi bukan untuk kepentingan melestarikannya, melainkan karena norma-norma yang lama itu memang diperlukan. Di

---

Masyarakat Jakarta, Media Sarana Press, 1987, hlm.91

[184]*Ibid*., hlm 92.

samping hal itu norma-norma yang lama tersebut mempunyai fungsi tertentu dalam kelancaran kehidupan bermasyarakat sehari- hari. Dengan kata lain, berlakunya norma-norma yang lama tadididasarkan pada legitimasi yang bersifat pragmatis.[185]

Pada masyarakat berbudaya hukum modern, juga sering kali ditandai oleh adanya kepekaan terhadap perubahan-perubahan yang senantiasa terus terjadi. Mereka pada umumnya memiliki sikap keterbukaan terhadap pilihan-pilihan yang tersedia. Adanya kebebasan untuk memilih merupakan ciri khas dari sifat keterbukaanitu sendiri. Dalam masyarakat ini setiap anggota masyarakat diberi kebebasan untuk menentukan apakah ia akan menerima hukum atau menolak karena merasa keberatan atas norma yang ada dan lembaga-lembaga yang berkaitan dengan hukum.[186]

Adapun pada masyarakat yang sedang mengalami perkembangan, budaya hukumnya disebut sebagai budaya hukum personal. Yang dimaksud dengan budaya hukum personal adalah adanya kecenderungan untuk memperlakukan norma hukum serta lembaga-lembaga hukum yang ada menurut keinginan diri pribadi.[187]

IB. Wiyasa Putra dan Lili Rasjidi[188] mengatakan bahwa budaya hukum digunakan untuk menunjukkan tradisi hukum yang dipakai, dan digunakan untuk mengatur

---

[185]*Ibid*. hlm.93
[186]*Ibid.*
[187][184]*Ibid.*, hlm. 95.
[188]IB Wyasa Putra dan Lily Rasyidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*,Bandung, Renaja Rosdakarya, 1993, hlm.108

kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana misalnya, kehidupan masyarakatnya masih terikat kuat oleh solidaritas mekanis. Di samping itu pada masyarakat ini terlihat masih tingginya persamaan kepentingan dan kesadaran sehingga masyarakat tersebut lebih menyerupai sebuah keluarga besar. Dalam masyarakat ini norma-norma hukum cenderung tidak tertulis. Bentuk hukum seperti ini dikenal sebagai budaya hukum tidak tertulis (*unwritten law*). Sebagai misal tipe masyarakat hukum yang sederhana adalah masyarakat hukum adat di Indonesia.

Pada hakikatnya budaya hukum masyarakat di Indonesia berawal dari budaya hukum yang tidak tertulis atau hukum yang hidup, tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat (*living law*). Namun sejak bangsa-bangsa Eropa masuk di Indonesia maka perlahan-lahan masyarakat hukum Indonesia mengalami perubahan ke arah budaya hukum tertulis (*written law*). Pemikiran ke arah penggabungan budaya hukum tertulis dengan budaya hukum tidak tertulis, sebenarnya salah satunya dapat ditempuh dengan mengefektifkan sistem perwakilan masyarakat yang ada(DPR/DPRD) melalui komunikasi antara masyarakat dengan wakil– wakilnya. Di samping itu hal tersebut juga dapat ditempuh dengan melakukan penelitian-penelitian sehubungan dengan pandangan, sikap, perasaan hukum, dan rasa butuh hukum serta rasa keadilan masyarakat tentang hukum yang akan dibentuk oleh lembaga pembentuk hukum.

Di sisi lain, Soerjono Soekanto, menyatakan bahwa konsep budaya hukum tersebut lebih luas dari ajaran-ajaran tentang kesadaran hukum. Menurutnya di samping

kesadaran hukum masih banyak lagi aspek-aspek lainnya yang dapat dimasukkan dalam komponen budaya hukum.[189] Tuntutan (budaya hukum) tersebut datangnya dari rakyat atau para pemakai jasa hukum, seperti pengadilan. Di balik tuntutan tersebut, kecuali didorong oleh kepentingan, terlihat juga adanya faktor-faktor lain seperti ide, sikap, keyakinan, harapan, dan pendapat mengenai hukum.

Orang secara sadar datang kepada hukum (pengadilan) hal tersebut tentunya disebabkan oleh penilaian yang positif mengenai institusi itu. Dengan demikan, keputusan untuk membawa sengketa ke depan pengadilan pada dasarnya merupakan hasil positif dari bekerjanya berbagai faktor yang tersebut di atas. Hal yang sebaliknya tentu saja bisa terjadi.[190] Di samping akan tercermin pada perilaku masyarakat, budaya hukum juga akan dapat teramati dalam pola perilaku pejabat baik itu pejabat eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

JJ Von Schmid, membedakan antara istilah perasaan hukum *(rechtgevoel)* dengan kesadaran hukum *(rechtbewutzjin)*. Menurut hakim Belanda ini perasaan hukum merupakan penilaian masyarakatyang timbul secara spontan. Sedangkan kesadaran hukum adalah abstraksi mengenai perasaan hukum dari subjek hukum. Subjek hukum tersebut dapat berupa individu, sekelompok individu (masyarakat) dan juga badan hukum tertentu.[191]

---

[189]Soerjono Soekanto dalam Derita Prapti Rahayu, *Budaya HukumPancasila*, Yogyakarta, Thafamedia, 2014, hlm. 10

[190]*Ibid.*, hlm. 154-155.

[191]Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Penjabaran...op. cit.*, hlm.

Soekanto dan Taneko[192] menegaskan bahwa kesadaran hukum itu berkaitan dengan konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang sepantasnya (nilai-nilai). Adapun indikator-indikator kesadaran hukum itu ada empat yaitu:

(1) Pengetahuan–pengetahuan yang berkenaan dengan pengaturan- pengaturan hukum *(law awareness)*; (2) Pengetahuan-pengetahuan yang berhubungan dengan isi peraturan hukum *(law acquaintance)*;

(3) Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum *(legal attitude)*;

(4) Perilaku hukum *(legal behavior)*.[193]

Budaya hukum juga merupakan tanggapan yang sama terhadap gejala-gejala hukum dari suatu masyarakat. Tanggapan itu merupakan kesatuan pandangan terhadap nilai-nilai dan perilaku hukum. Dengan demikian budaya hukum menunjukkan pola perilaku individu sebagai bagian dari anggota masyarakat yang menggambarkan tanggapan terhadap kehidupan hukum.[194]

Sebagaimana telah dibahas di atas bahwa budaya hukum suatu masyarakat tentunya berkaitan erat dengan pola pikir dan suasana batin masyarakat tersebut. Di samping itu, budaya hukum selalu berkaitan dengan budaya yang menjadi kebudayaan masyarakat setempat. Bila logika ini dibalik maka dapatlah dikatakan bahwa budaya

---

154-155.

[192]Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*,Jakarta, Penerbit Rajawali, 1983, hlm. 348.

[193]*Ibid.*

[194]Hilman Hadikusuma, Antropologi Hukum Indonesia, Bandung, Alumni, 1986., hlm.51.

masyarakat merupakan pokok dari budaya hukum masyarakat tersebut.

Pembangunan budaya hukum Indonesia secara menyeluruh pada saat ini sudah dalam fase mengkhawatirkan. Menurut Yusriadi[195] bahwa permasalahan budaya hukum di Indonesia secara umum dapat dibedakan menjadi masalah yang pokok dan yang bersifat mendasar. Adapun yang menjadi masalah pokok persoalan budaya hukum di Indonesia adalah: (1) Timbulnya degradasi budaya hukum di masyarakat yang ditandai oleh meningkatnya apatisme pada masyarakat; (2) Menurunnya kesadaran hak dan kewajiban hukum dalam masyarakat; (3) Belum ditegakkannya hukum secara adil, tegas, dan tidak memihak (diskriminatif) yakni terwujudnya hukum yang memihak rakyat kecil; (4) Belum dirasakannya keputusan hukum yang adil oleh masyarakat dengan proses yang transparan.

Adapun masalah yang mendasar yang berkaitan dengan budaya hukum yang harus segera dicari jalan keluarnya adalah: (1) Masih lemahnya karakter bangsa; (2) Belum berkembangnya rasa nasionalisme, kemanusiaan, demokrasi baik dalam bidang politik maupun ekonomi; (3) Belum termanifestasikannya nilai-nilai utama kebangsaan serta belum berkembangnya sistem yang memungkinkan masyarakat mampu menilai nilai-nilai kontemporer yang ada secara bijaksana; (4) Adanya rasa kegamangan dalam menapaki masa depan serta rentannya sistem pembangunan , pemerintahan, kenegaraan dalam menghadapi dan mensikapi

[195]Yusriadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, Malang, Surya Pena Gemilang, 2010, hlm. 40-41.

perubahan.

Untuk menjawab permasalahan di atas, Yusriadi[196] berpandangan bahwa pembangunan budaya hukum di Indonesia harus ditujukan untuk mewujudkan terciptanya kondisi masyarakat yang menjunjung tinggi hukum, kesederajatan di depan hukum (*equality before the law*) dan menghormati HAM. Untuk mewujudkan ideal di atas tentunya diperlukan langkah-langkah strategis yang antara lain sebagai berikut: (1) Meletakkan **Pancasila dan UUD 1945** sebagai pondasi, jiwa dan semangat dalam membangun dan mengembangkan sistem ketatanegaraan Indonesia; (2) Menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); (3) Menjamin berkembangnya pluralisme dan keberagaman sebagai manifestasi dari semangat bhineka tunggal eka. Ketiga langkah strategis tersebut diarahkan kepada upaya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

Masalah budaya hukum erat kaitannya dengan persoalan

manusia yakni unsur-unsur yang berkaitan erat dengan nilai- nilai yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat termasuk nilai-nilai yang dipegang, diyakini dan dijadikan pedoman olehpara penegak hukum. Oleh karena pentingnya unsur budaya hukum dalam pembangunan hukum, masalah budaya hukum sebenarnya sudah sejak lama menjadi fokus perhatian dalam prosespembangunan hukum pada bangsa Indonesia.[197] Hal ini terbukti dengan dimaksukkannya

[196]I*bid.*, hlm. 41

[197]Persoalan budaya hukum sudah sejak lama, setidak-tidaknya mulai pada masa kemerdekaan Republik Indonesia, sebagai persoalan yang dianggap kurang mendukung terhadap pembangunan hukum di Indonesia.

bidang budaya hukum dalam salah satu program pembangunan bidang hukum seperti yang pernah termaktub dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1998, yang teks lengkapnya sebagai berikut :

Pembangunan dibidang hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada **Pancasila dan Undang–Undang 1945**, yang meliputi pembangunan menteri hukum, serta budaya hukum sebagai perwujudan negara hukum yang lebih menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia untuk mencitakan kehidupan masyarakat yang tertib, aman, dan tentram. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan mencakup upaya meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum, perlindungan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, sertamenyelenggarakan pembangunan nasional yang makin lancar`.

Budaya hukum sebagaimana dimaksud dalam teks GBHN 1998 di atas, secara jelas dan tegas berkorespondensi dengan perilaku individu dalam masyarakat, perilaku masyarakat luas dalam negara serta perilaku aparatur

---

Ada dugaan bahwa rendahnya kesadaran hukum di kalangan masyarakat Indonesia disebabkan oleh tidak mantapnya budaya hukum yang melekat pada corak peradabannya. Itulah sebabnya sejak awal Pelita VI di era Orde Baru para pakar hukum giat mengkampanyekan pembangunan budaya hukum yang secara konseptual dapat dilihat pada GBHN 1998. Diskusi lebih jauh dapat dilihat dalam Hendarmin Djarab, Rudi M Rizki, Lili Irahali (Editor), *Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXII, Mengenang Almarhum Prof. Dr. Komar Kontaatmadja*, Bandung Angkasa, 1998, hlm. 496.

negaranya yang diharapkan dapat mencerminkan adanya kesadaran hukum dan kepatuhan terhadap hukum. Selanjutnya persoalan budaya hukum juga disinggung secara lugas dalam Konvensi Hukum Nasional tentang **Undang–Undang Dasar 1945** sebagai Landasan Konstitusional *Grand Design Sistem* dan Politik Hukum Nasional.[198]

Pendidikan hukum secara umum ditunjukan kepada seluruh masyarakat dalam bentuk diseminasi dan penyuluhan hukum. Hal ini merupakan hal penting dalam menciptakan budaya hukum masyarakat. Proses edukasi dan pembudayaan hukum harus dilakukan terhadap semua lapisan baik penyelenggara negara, aparatur penegak hukum maupun masyarakat pada umumnya. Pada saat sekarang negara kita sangat memerlukan arah dan masukan yang mampu memberikan nilai tambah (*added values*), yang sangat dibutuh-kan untuk mengatur hukum dan tentunya mencakup juga budaya hukumnya dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bahwa sosialisasi hukum merupakan salah satu yang perlu dan sebaiknya dibarengi dengan upaya preventif. Membangun budaya hukum masyarakat merupakan bagian dari upaya *nationcharacter-building.* Selain berbudaya hukum, masyarakat juga diarahkan menjadi masyarakat yang cerdas hukum. Masyarakat cerdas hukum merupakan masyarakat yang memahami hukum secara komprehensif, yang terkait

[198]Barda Nawawi Arief, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional ke I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Semarang, Penerbit Pustaka Magister, 2008, hlm.136. Dalam "*Kesimpulan dan Rekomendasi Konvensi Hukum Nasional tentang UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional*", Jakarta 15-16 Maret 2008

dengan hak dan kewajibannya. Kemampuan menghindari perbuatan yang menjurus kepada pelanggaran hukum adalah salah satu wujud dari adanya kecerdasan hukum masyarakat.[199]

Agar ideal tersebut di atas tercapai tentunya diperlukan langkah-langkah strategis untuk meningkatkan akselerasi reformasi hukum. Reformasi hukum yang dimaksud mencangkup 4 (empat) entitas pokok. Ke empat entitas dalam mereformasi pranata hukum tersebut adalah: legislasi, sumber daya manusia, kelembagaan dan infrastruktur, serta budaya hukum. Keempat entitas pokok tersebut merupakan talok ukur sebagai kunci faktor keberhasilan (*key success factor*) dalam memecahkan persoalan–persoalan mendasar dalam bidang hukum, yang mencakup perencanaan hukum, proses pembuatan hukum, penegakan hukum dan pembinaan kesadaran hukum.[200]

Dengan demikian tepatlah apa yang menjadi pernyataan Lawrence M Friedman yang diperkuat oleh pandangan Menski,bahwa sistem hukum bukan hanya terdiri atas komponen struktur dan substansi saja. Adalah budaya hukum yang merupakan komponen yang ke tiga yang mencakup sikap–sikap yang bersifat umum serta nilai–nilai

---

[199]Frankiano B. Randang, *Membangun Hukum Nasional Yang Demokratis dan Cerdas Hukum*, Servanda: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 3 No. 5, Januari 2009, hlm. 6-9.

[200]Merupakan *Term of Reference* pada seminar Pembangunan Hukum Nasional Ke VII, di Bali, tahun 2003. Lihat, Absori, *Globalisasi dan Pembangunan Hukum di Indonesia,Study Pergulatan Otonomi Masyarakat Dalam Pembaruan dan Penegakan Hukum Sumber Daya Alam pada era Global*,Jurnal Ilmu Hukum, vol. 6, No.2, September 2003, hlm. 139.

justru yang dapat menentukan bekerjanya sebuah sistem hukum pada suatu masyarakat.

Menurut Carl von Savigny, hukum tidak dibentuk melainkan tumbuh dan berkembang *in a line* dengan masyarakatnya. Savigny menandaskan bahwa hukum adalah manifestasi dari nilai-nilai yanghidup dalam jiwa rakyat atau yang dikenal dengan istilah *volkgeist.* Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan jiwa rakyat. Konsepsi pemikiran Savigny ini lebih mengakomodasi tumbuhnya hukum yang tidak tertulis.

Sedangkan Eigen Ehrlich memiliki konsepsi bahwa hukumyang baik adalah hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Ehrlich menyatakan, bahwa perhatian utama perkembangan hukum tidak terletak pada perundang-undangan atau ilmu hukum, melainkan pada masyarakatnya sendiri.[201] Pemikiran Ehrlich ini mengganti konsepsi *volkgeist*, dengan fakta- fakta hukum (*rechtstatsachen*) dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*).[202]

Sementara itu, Hans Kelsen dengan Teori Hukum Murninya hanya mengakui bahwa satu-satunya hukum adalah hukum positif.[203] Pemikiran Kelsen di atas menegaskan bahwa hukum yang berlaku sesungguhnya tidak mencerminkan dan tidak harus dikaitkan dengan budaya hukum masyarakatnya. Bila ditengok kebelakang tentunya

---

[201]Lihat, Lily Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?*, Bandung, Remaja Karya, 1998, hlm. 55. Lihat juga, Chidir Ali dan Purnadi Purbacaraka, *Disiplin Hukum*, Bandung, Alumni,1980, hlm. 49. Kemudian Bandingkan dengan pandangan Satjipto Rahardjo, *Ilmu...*, *op.cit.*, hlm. 256.

[202]Chidir Ali-Purnadi Purbacaraka, *loc.,cit*

[203]Theo Huijber, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogjakarta,Yayasan Kanisius, 1982, hlm. 158.

budaya hukum masyarakat Indonesia terwarisi dari budaya hukum masyarakat sebelumnya. Demikian halnya mengenai budaya hukum personal, boleh dikatakan bahwa budaya hukum seseorang pada dasarnya juga tak lepas dari budaya hukum leluhurnya.

BUDAYA KORUPSI WARISAN BUDAYA PATRIMONIAL

Budaya hukum merupakan cerminan nilai yang hidup dalam masyarakat. Budaya korupsi sering dikatakan dan dikaitkan dengan warisan budaya patrimonial, yang bila ditarik kebelakang, akar-akarnya dapat ditemukan dalam kehidupan kerajaan dan masyarakat tradisional di Indonesia. Di dalam kerajaan tradisional di Nusantara ini, tidak ada perbedaan antara kekayaan pribadi dan kekayaan ‚umum'', antara kekayaan milik keluarga kerajaan atau kekayaan milik kerajaan.

Kekayaan dalam budaya tradisional di Nusantara seringkali dijadikan alat politik (*cost of politics*) untuk memepertahankan kedudukan atau memperoleh kedudukan yang lebih tinggi dariposisi sebelumnya. Sumber pembiayaan untuk meraih kekuasaan biasanya merupakan bagian dari kekayaan kerajaan. Maka bila sekarang sering dijumpai adanya kepala daerah atau pejabat yang menggunakan dana APBD atau APBN untuk kepentingan politiknya demi mempertahankan atau meraih jabatan yang diincar hal tersebut mirip budaya hukum kaum '*pangreh praja*' jaman dahulu.

Pengaruh kehidupan feodalistik-patrimonial yang terinstit- tusionalisasi cukup lama dalam kenyataan tidak bisa hilang di masyarakat Indonesia. Tata kelola kewenangan kekuasaan dengan prinsip kerja modern pun tak mampu menggeser sifat patrimonial. Wajah modernitas birokrasi dengan langgam tradisional begitu kukuh dalam genggaman para penguasa. Dengan demikian tidaklah heran jika mengapa isu KKN adalah *trending topik* yang tak pernah selesai.

Sebagai bangsa dengan kultur patrimonial yang kuat, unsur- unsur kekerabatan hampir tidak pernah bisa dilepaskan di hampir semua pengelolaan kekuasan. Satu hal yang perlu digaris bawahi adalah sistem kekerabatan di Indonesia tidaklah bersifat tunggal, melainkan ia bisa saja melibatkan keluarga *'batih'* atau keluarga besar. Prinsip keluarga '*batih*' itu mengartikan bahwa hubungan kekerabatan itu bisa diruntut secara geneologis dalam konsep *'trah*' (tradisi jawa), yakni sebuah hubungan darah meskipun tidak harus sekandung.[204]

Ingat bahwa budaya yang kuat (*strong culture*) secara otomatis terwariskan kepada generasi berikutnya dengan tanpa kita sadari. Oleh karena itu bila kita dan generasi anak bangsa ini ingin sembuh dan lepas dari banalitas korupsi, maka tiada lain caranya kecuali bahwa kita harus mau melakukan reformasi moral. Reformasi yang mengedepankan semangat kejujuran dan menghentikan perilaku koruptif.

---

[204]Listiyono Santoso dkk, *Korupsi dan Mentalitas: Kendala Kultural dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan danPolitik*, Vol. 27. 2014, hlm. 177.

Ideologi feodalisme dan kultur patrimonial telah menjadi bagian tidak terpisahkan dalam dinamika sosio-kultural masyarakat di Indonesia sampai sekarang. Corak budaya hukum yang demikian telah membentuk sikap yang secara tidak sadar terwariskan dan anehnya diterima oleh semua pihak. Sering dijumpai bahwa sebagian besar dari ASN mengatakan bahwa aset daerah/negara termasuk APBD/APBN nya adalah milik kepala daerah dan terserah pada dirinya hal tersebut mau diapakan, suatu budaya ulah nalar yang sudah sesat tentunya.

Meskipun sistem dalam birokrasi sudah menjadi modern, tetapi sayangnya cara berpikir dan budaya hukum masyarakat di era milenial ini kebanyakan masih kental dengan nuansa patrimonial. Inilah salah satu 'batu sandungan' dalam upaya pemberantasan korupsi. Oleh karena itu walau berbagai upaya pemberantasan korupsi begitu gencar dilakukan, bila kultur patrimonial masih dominan mewarnai budaya hukum masyarakat, maka upaya tersebut hasilnya akan jauh dari yang diharapkan.

Kesalahan dalam memahami konsep kekuasaan dan kepemilikan harta benda mendorong perilaku para penguasa melakukan korupsi terus menerus. Selain itu, pemberantasan terhadap korupsi juga mendapatkan hambatan ketika masyarakat masih mengedepankan *shame culture* (budaya rasa malu), dan masih jauh dari *guilt culture* (budaya rasa bersalah).[205] Apalagi bila baik budaya rasa malu dan rasa bersalah ini sudah tipis dalamsistem budaya masyarakat kita.

[205]Listiyono Santoso dan Dewi Meyrasyawati, *Model Strategi Kebudayaandalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jurnal Review Politik, Vol. 5 No. 1, Juni 2015, hlm. 29-30

HUKUM SEBAGAI PIRANTI REKAYASA SOSIAL

Hukum (*ius constitutum*) sebenarnya adalah norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita tertentu tanpa mengabaikan kenyataan yang ada. Hukum dibuat oleh negara dengan penuh kesadaran yang diarahkan kepada tujuan tertentu. Sayangnya, tidak semua yang dicita-citakan oleh hukum dapat terwujud. Ketidaksesuaian antara norma yang ada dengan tingkah laku masyarakat dan aparat hukum selalu saja terjadi. Ketidaksesuaian antara peranan yang diharapkan oleh norma yang ada dengan tingkah laku masyarakat disebabkan oleh karena fungsi hukum itu tidak hanya untuk merekam pola tingkah laku yang sudah ada, melainkan juga untuk membentuk pola tingkah laku yang baru.[206]

Hukum sebagai alat rekayasa sosial, merupakan salah satu fungsi hukum yang utama dalam masyarakat,[207] di samping itu hukum juga berfungsi sebagai pengendalian sosial[208] dan penyelesaian sengketa.[209] Hukum sebagai sarana

---

[206]Esmi Warrassih, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, Majalah Masalah- masalah Hukum, FH UNDIP, tahun XII, 1983, hlm. 11-12.

[207]Dalam konteks sosial, Lawrence Friedman menyebut tiga fungsi hukum, yakni *social control*, *dispute settlement*, dan *social engineering*

[208]Fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial, bermakna hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima sebagai pola umum. Mekanisme pengendalian sosial ini berupa suatu proses yang telah direncanakan lebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, menyuruh, atau bahkan memaksa anggota- anggota masyarakat agar mematuhi norma-norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku. Lihat, Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta, YPUI, 1975, hlm. 58 dan 75.

[209]S. Vago, *Law and Society*, New York: Prentice Hal Inc, 1981

social engineering dimaknakan sebagai penggunaan hukum secara sadar untuk melakukan perubahan pada masyarakat menuju kondisi yang di-inginkan.[210]

Tesis dasar dari faham tersebut, adalah bahwa hukum mampu berfungsi sebagai sistem kontrol yang terkendali. Lebih jauh hukum juga cukup efektif untuk mempengaruhi hubungan-hubungan sosial yang ada.[211] Hukum tidak lagi dipandang hanya sebagai sebuah tatanan penjaga *status quo*, tetapi juga diyakini sebagai sistempengaturan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara terencana. Hukum bukan lagi mengukuhkan pola kebiasaan dan tingkah laku yang ada, tetapi juga untuk mengarahkan kepada tujuan-tujuan yang diinginkan, yaitu menciptakan pola-pola perilaku yang baru yang diharapkan.[212]

Dengan demikian, hukum menjadi sebuah upaya untuk mengarahkan masyarakat pada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menanamkan pola-pola kelakuan baru, dan sebagainya.[213] Mekanisme rekayasa sosial menjadi suatu proses yang terencana dengan tujuan menganjurkan, mengajak, menyuruh, atau bahkan memaksa anggota masyarakat agar mengikuti norma-norma hukum atau tata

---

hlm. 66; Lihat juga F. Munger, *"Law, Change, and Litigation: A Critical Examination of an Emperical Research Tradition"* dalam *Law & Society Review*, The Journal of the Law and Society Association 1, 1988, hlm. 64

[210]Satjipto Raharjo, *Hukum dan perubahan Sosial...op.cit.*, hlm. 146.

[211]Sally Falk Moore, *Law As Process: An Anthropological Approach*, Harvard: Routledge & Kegan Paul, 1978, hlm. 149.

[212]Esmi Warrassih, *Peranan Kultur Hukum dalam Penegakan Hukum*, Masalah-masalah Hukum Nomor 2 Tahun 1995, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hlm. 18.

[213]Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *op.cit*, hlm. 206

tertib hukum yang ditetapkan sebagai norma baru.[214]

Pemikiran bahwa hukum sebagai suatu lembaga sosial sesungguhnya merupakan produk ilmiah yang terencana dan sistematis. Hukum dapat disempurnakan setiap saat demi memperoleh fungsionalitasnya sebagai instrumen rekayasa sosial. Hal inilah yang menjadi dasar pemikiran Pound dalam menegaskan keefektifan hukum untuk melakukan rekayasa sosial. Adapun Podgorecki[215] melihat adanya empat azas yang harus dikembangkan dalam ranah *social engineering*, yaitu bahwa: (1) *Social engineering* harus merupakan suatu penggambaran yang baik mengenai situasi yang dihadapi; (2) Membuat suatu analisis perkiraan apakah cara-cara yang akan ditempuh tidak akan menimbulkan efek yang lebih memperburuk situasi dan kondisi yang ada; (3) Melakukan verifikasi apakah suatu cara yang dipikirkan pada akhirnya nanti mampu membawa kepada tujuan yang dikehendaki; (4) Melakukan pengukuran terhadap efek peraturan-peraturan yang ada.

Hukum sebagai alat rekayasa sosial sudah barang tentu akan berkaitan dengan fungsi hukum dalam pembangunan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ada hubungan antara perubahan hukum dan perubahan masyarakat. Hubungan timbal balik antara keduanya selalu saling terkait. Adapun pada bidang kehidupan manakah peranan hukum dirasakan lebih besar daripada bidang kehidupan lainnya merupakan suatu hal yang mesti perlu mendapatperhatian. Di samping itu persoalan apakah hukum

[214]*Ibid,* hlm. 75.

[215]*Ibid*., hlm 154.

dipandang sebagai alat yang mendukung perubahan atau bahkan mungkin menjadi penghambat perubahan pada masyarakat harus menjadi perhatian juga.[216]

Pada hakikatnya peranan yang diharapkan oleh negara dari warga masyarakatnya adalah agar masyarakat mau menjalankan hukum sebagai sarana untuk memecahkan peristiwa hukum yang terjadi. Namun sayangnya dalam rangka menjalankan peranannya tadi, masyarakat juga dipengaruhi dan ditentukan oleh sistem budaya yang melingkupinya. Bila kondisi di atas terwujud, hukum akan dapat berfungsi untuk merubah dan memperbaiki keadaan yang ada. Merubah dari kondisi yang krisis menjadi keadaan yang lebih baik. Inilah sebenarnya konsep yang modern dalam melihat fungsi hukum itu.

Namun, dalam melihat fungsi tersebut haruslah dipahami bahwa hukum tidak bekerja dalam ruangan yang hampa. Hukum selalu bekerja dan hidup dalam masyarakat. Dengan demikian dapat atau tidaknya hukum bekerja dalam masyarakat sangat dipengaruhi oleh sikap-sikap, pandangan-pandangan, persepsi serta nilai- nilai sosial yang hidup pada masyarakat tersebut. Hal inilah yang biasanya disebut dengan budaya hukum.

Hukum sebenarnya diharapkan bisa berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (*as a tool of social control*) dan juga bisa bermanfaat sebagai alat untuk rekayasa sosial (*as a tool of social engineering*).[217] Bekerjanya hukum dalam

[216]Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan... op.cit.*, hlm. 20.

[217]Pandangan ini dikutip dari Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat yang dibangun oleh William J. Chambliss dan Robert B. Seidman. Lihat, Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman*

masyarakat, melibatkan beberapa entitas atau aspek yang saling memiliki keterkaitan antara satu entitas dengan entitas lainnya sebagai suatu sistem. Beberapa entitas tersebut antara lain lembaga pembuat hukum (*law making institutions*), lembaga penerap sanksi (*sanction making institutions*), pemegang peran (*role of occupant*), serta kekuatan sosial personal (*social personal forces*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

KEADILAN SOSIAL SEBAGAI SUPREMACY OF MORALJUSTICE

Hukum dan keadilan ibarat dua sisi mata uang logam yang tentu tidak bisa dipisahkan. Tujuan hukum tidak saja hanya untuk menjamin keteraturan dan konsistensi dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan namun secara substantif ia adalah sebuah institusi sosial yang memfasilitasi bingkai kerja untuk mengekspresikan keadilan secara penuh.[218]

Dawam Rahardjo[219] mengatakan bahwa pengertian adil dalam budaya Indonesia sebenarnya berasal dari ajaran agama Islam. Kata adil adalah kata serapan dari *'ad*[220] (bahasa

Masalah-Masalah Hukum,Semarang, CN Agung, 1989, hlm. 23.

[218]The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan, Sumbangan Bahan untuk Pemahaman Pancasila,* Yogjakarta, Supersukses, 1982, hlm. 3.

[219]M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedia Al-Qur"an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, Jakarta, Paramadima, 1996, hlm. 369

[220]Adil (*„adl*) merupakan bahasa Arab yang berbentuk ism fa"il yang bermakna seseorang yang berlaku sebagai penengah dalam sebuah persoalan antarke dua belah pihak.

Arab) yang sebenarnya memiliki konsep yang relatif.[221] Pada dasarnya keadilan merupakan hasil interaksi antara harapan dan kenyataan yang ada, yang konsepsinya dapat menjadi pedoman dalam kehidupan baik diri sendiri maupun dalam lingkungan sosial. Memang, keadilan adanya bukanlah pada bahasa tulisan, namun lebih kepada bahasa hati yang hanya dapat dipahami dan didekati dengan niat yang baik dan sanubari yang bersih saja.

Kata ini memiliki kesamaan makna semantis dengan *justice*. Namun dalam al-Qur'an pengertian adil atau *justice* tersebut ternyata tidak hanya diwakili oleh kata *'adl*. Selain kata *'adl* juga ada kata *qisth*(kata benda). Dalam al-Qur'an kata *'adl*, sebagai kata benda, disebut sebanyak 14 kali dalam al-Qur'an, sedangkan kata *qisth* disebutsebanyak 15 kali.

Di dalam hukum Islam tidak ada ukuran-ukuran khusus untuk membedakan antara mana perbuatan yang adil dan mana yang zalim. Karena kondisi yang seperti tersebut di atas, maka para pakar hukum Islam memberikan garis pedoman atau prinsip-prinsippokok tentang konsep keadilan yang berfungsi untuk membedakan antara mana perbuatan yang adil dan mana yang zalim.[222]

Makna keadilan itu sendiri menurut Dawam Rahardjo[223] bersifat multidimensional. Keadilan berkaitan dengan kebenaran *(al- haqq)*, juga berarti tidak menyimpang dari kebenaran, tidak merusak, dan merugikan orang lain

[221]Majjid Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, London, The John Hopkins University Press, 1984, hlm. 1.

[222]Majjid Khadduri, *Teologi Keadilan Perspektif Islam*, Surabaya, RisalahGusti, 1999, hlm. 199.

[223]Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi...op. cit.*, hlm. 389.

maupun diri sendiri. Di samping itu, keadilan juga mengandung arti adanya keseimbangan. Keadilan memang tidak pernah bisa dipisahkan dengan persoalan hukum[224] dan masalah kemanusiaan.

Dalam diri setiap manusia tentunya memiliki kesadaran akan adil dan tidak adil, sebagaimana halnya dia memiliki pemahaman dan kesadaran akan hal-hal yang baik dan yang jahat, yang halal dan haram dan sebagainya. Kesadaran tersebut akan timbul dengan sendirinya bila ia berhadapan dengan situasi sosial, politik dan hukum tertentu di mana pada *setting* sosial tersebut ada penderitaan, kedzaliman dan kekacauan yang melawan pranata sosial yang telahmapan dimana ia berada atau terlibat.

Keadilan sebenarnya bisa teramati dalam kehidupan manusia sehari-hari dalam berbagai wujud. Menghukum orang sesuai dengan tingkat berat ringannya kesalahan yang ia perbuat, atau memberi *reward* sesuai perbuatan baik yang dilakukan adalah contoh dari perbuatan yang adil. Seseorang akan dikatakan bisa berbuat adil apabila yang bersangkutan tidak berbuat curang untuk kepentingan dirinya sendiri. Dengan ini berarti bahwa keadilan juga harus mampu memberikan sumbangan dalam proses sosial.

Keadilan itu memiliki beragam makna dan keberagaman makna keadilan menjadikan definisi dari keadilan juga sangat beraneka ragam. Keadilan dalam konsep pemikiran Barat pada mulanya bercirikan religius serta menempatkan individu sebagai fokusnya di samping

[224]Theo Hujibers, *Filsafat Hukum*, Yogjakarta, Kanisius, 1991, hlm. 63.

masyarakat. Namun akibat dari penyalahgunaan kekuasaan dengan mengatasnamakan Tuhan akhir-nya makna keadilan itu bergeser pada kepentingan kelompok. Di- samping itu makna dan konsepsi keadilan dalam pemikiran Barat pun mengalami pergeseran akibat dari perkembangan pengetahuanpada masa Pencerahan.

Di sisi lain keadilan dalam konsep Islam tidak menempatkan individu dan masyarakat sebagai fokusnya melainkan mengutamakan keseimbangan antara individu dan masyarakat. Keadilan dalam Islam yang hendak diwujudkan adalah keadilan yang sesuai dengan firman Allah, yang memenuhi prinsip-prinsip kepatutan, tidak merugikan orang lain, mampu menyelamatkan diri pribadi serta harus tumbuh dari adanya iktikad yang baik.[225]Dengan demikian, keadilan dalam konsep Islam bertumpu pada prinsip- prinsip moraletis dan selalu berupaya mewujudkan keadilan yang seadil-adilnya (substantif) dengan senantiasa berupaya mewujudkan adanya kebahagiaan individual dan kolektif.

Namun untuk di Indonesia, ukuran dimensi makna keadilansebenarnya sudah ada konsepsinya yakni Keadilan Pancasila, yang mengandung makna keadilan yang berketuhanaan, keadilan berkemanusiaan, keadilan yang demokratis, nasionalistis, dan berkeadilan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa keadilan yang ditegakkan tidak sekedar keadilan formal, tetapi juga keadilan substansial.[226] Indonesia

[225]Majjid Khadduri, *The Islamic... op.cit.*, hlm 7-8.

[226]Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta, Kencana Media Group, 2010, hlm.87

lebih mengunggulkan asas *supremacy of moral justice* daripada asas *supremacy of law*.[227] Oleh karena itu, penerapan asas legalitas dalam KUHP dalam konteks ke-Indonesiaan jangan diartikan semata-mata demi kepastian, kebenaran, dan keadilan formal undang-undang tetapi lebih dalam yakni pada kepastian, kebenaran, dan keadilan nilai-nilai substantivenya.[228]

Dalam upaya menegakkan hukum, pemerintah Republik Indonesia harus berpedoman pada **Pancasila dan UUD 1945** yang merupakan penentu arah. Adapun yang dimaksud dengan menegakkan hukum yang berdasarkan pada paradigma Pancasila, yaitu: (a) Paradigma Ketuhanan (moral-religius); (b) Paradigma Kemanusiaan (humanistik); (c) Paradigma Kebangsaan (persatuan/ nasionalistik); (d) Paradigma Keadilan/demokrasi; (e) Paradigma Keadilan sosial.

Sementara itu *grand designsistem* dan politik hukum nasional ini menghendaki adanya keseimbangan ketiga nilai dasar yaitu: (1) Nilai Ketuhanan (moral-religius); (2) Nilai Kemanusiaan (humanistik); (3) Nilai Kemasyarakatan, yaitu nasionalistik, demokratik, dan keadilan sosial. Di samping perlunya dicapai prinsip keseimbangan pada ketiga nilai dasar tersebut, *grand design* harus pula didasarkan pada ide keseimbangan monodualistik. Adapun yang dimaksud dengan keseimbangan monodualistik tersebut adalah adanya keseimbangan antara: (1) Kepentingan umum/masyarakat

[227]Suteki, *Integrasi Hukum dan Masyarakat*, Semarang, Pustaka Megister,2007, hlm. 17-18

[228]Barda Nawawi Arif, *Bunga... op. cit*., hlm. 27.

dengan kepenting- an pribadi; (2) Perlindungan/kepentingan pelaku dengan korban;
(3) Faktor objektif (perbuatan lahiriah) dengan subjektif (orang/ batiniah/sikap batin) (*daaddader strafrecht*); (4) Kriteria formal dengan material; (5) Kepastian hukum, kelenturan/elastisitas/fleksibilitas, dengan keadilan; (6) Nilai-nilai nasional dengan nilai-nilai global/ internasional/universal.

Agar penegakan hukum dapat dilakukan secara benar dan adil maka perlu diciptakan berbagai persyaratan sosial yang kondusif. Persyaratan itu antara lain: tumbuhnya prinsip egalitarian(keterbukaan) untuk menciptakan berbagai keseimbangan dalam kehidupan masyarakat. Adanya perbedaan realitas sosial yang begitu tajam, baik sosial , ekonomi, politik, dan lain-lainnya, akan dialami kesulitan dalam sistem penegakan hukum secara benar dan adil. Hal tersebut dikarenakan hukum akan berpihak pada kekuatan-kekuatan dominan yang ada dalam masyarakat.

Perlindungan terhadap masyarakat yang melaporkan kasus korupsi di Indonesia memang sangat lemah. Mereka yang seharusnya menjadi pahlawan dalam penegakan hukum justru dapat berbalik menjadi korban dalam penegakan hukum. Laporan masyarakat terhadap percobaan pemerasan yang dilakukan oleh birokrat justru digunakan sebagai barang bukti atas laporan pencemaran nama baik bagi terlapor. Hal ini membuat masyarakat enggan untuk melaporkan pemerasan yang dilakukan oleh birokrat. Pengancaman dan teror terhadap pelapor dan keluarga pelapor masih sering terjadi. Lemahnya perlindungan saksi

akan melemahkan peran sertamasyarakat.[229]

Di samping berbagai syarat seperti tersebut di atas untuk mencapai atau untuk menciptakan penegakan hukum yang adil dan berkeadilan, maka perlu didalami tentang dua aspek terpenting yang harus digaris bawahi untuk mencapai penegakan hukum yang adil dan berkeadilan, yaitu tata cara penegakan hukum (*procedural justice*) dan isi atau hasil penegakan hukum (*substantive justice*).

Dalam masyarakat yang menjunjung tinggi hukum, persoalan tata cara penegakan hukum sama penting dengan tujuan itu sendiri. Tujuan untuk mewujudkan keadilan hanya dapat dicapai dengan cara-cara penegakan hukum yang adil pula. Cara- cara yang dimaksud meliputi unsur-unsur kepastian kelembagaan, kepastian mekanisme, dan berbagai keluaran yang dapat diper- kirakan (prediktif) atau yang biasa disebut dengan kepastian hukum (*recht-zekerheid*). Pada dasarnya kepastian hukum tidak sama dengan keadilan, boleh jadi kepastian dapat juga bertolak belakang dengan keadilan. Namun tanpa kepastian, pasti tidak terwujud adanya keadilan.

Keadilan substantif adalah keadilan yang menyangkut isi keadilan itu sendiri. Secara teoritis banyak pandangan mengenai konsep keadilan substantif ini. Sebagian ahli hukum melihat dari tingkat pencapaian kepuasan sebagian yang lain dari sudut manfaat. Namun ada juga yang memandang keadilan itu semata-mata diukur dari

[229]Ni Luh Gede Yogi Arthani, *Budaya Hukum dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, hlm. 198

pelaksanaan hukum itu sendiri.

Substansi keadilan haruslah dibedakan antara keadilan individual (*individual justice*) dan keadilan sosial (*social justice*). Idealnya keadilan individual senantiasa akan tercermin dalam keadilan sosial, atau sebaliknya. Namun kenyataannya antara dua keadilan tadi terdapat jarak. Seharusnya jarak antara keduanya tersebut harus dipersempit atau dikurangi, dengan cara bahwa untuk setiap penegakan hukum harus dirujukkan atau diletakkan nilai-nilai sosial atau moral dari setiap aturan hukum yang akan di tegakkan. Bila ini dilaksanakan maka dalam setiap keadilan individual yang akan ditegakkan akan terkandung keadilan sosial.[230]

Adil pada hakikatnya merupakan suatu nilai dasar yang berlaku dalam kehidupan sosial manusia *(sosial life).* Nilai dasar dari adil juga merupakan pusat orientasi dalam interaksi antar manusia. Dengan demikian bila keadilan itu dilanggar, maka akan terjadi ketidakharmonisan dan ketidakseimbangan dalam kehidupan di masyarakat. Ketidakadilan akan menyebabkan satu pihak merasa dirugikan atau disengsarakan, dan di sisi lain ada pihak yang mem-peroleh keuntungan.[231]

Keadilan dalam konteks al-Quran tidak lepas dari nilai-nilai moralitas. Dalam Islam, keadilan senantiasa berpedoman pada al- Qur'an. Keadilan sebenarnya merupakan realisasi yang setia terhadap hukum-hukum Allah.[232] Di sisi

[230]Bagir Manan, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Jakarta, AsosiasiAdvokat Indonesia, 2009, hlm. 53-61

[231]*Ibid.*, hlm. 388

[232]Dawam, *Ensiklopedia ...op. cit.*, hlm. 389

lain ketidakadilan mengandung makna adanya pengurangan hak. Dengan ini dapatlah ditarik logika bahwa keadilan menyangkut masalah hak, yaitu apakah seseorang itu memperoleh haknya atau tidak. Ketidakadilan terjadi bila hak- hak seseorang itu diingkari atau dilanggar.[233]

Dalam buku Teologi Keadilan Perspektif Islam, Majid Khadduri memaparkan bahwa filosofi muslim pertama yang mendiskusikan mengenai keadilan dalam kerangka kerja konsep- konsep Yunani kuno dan Islam adalah al-Kindi. Ia meletakkan dasar bagi para penggantinya untuk mendiskusikan keadilan sebagai suatu konsep rasional dan menetapkan suatu prosedur betapa keadilan rasional itu bisa selaras dan seimbang dengan keadilan Ilahi.[234]

Al-Khindi[235] menyatakan bahwa meskipun keadilan itu merupakan *output* langsung dari akal budi manusia, namun pada dasarnya sifat adil itu memperoleh inspirasi dari Allah yang menggerakkan akal budi manusia. Adapun hakikat dari keadilan adalah mencapai kebahagiaan di dunia (kebaikan alamiah) dan kabahagiaan di akhirat (kebaikan moral).

Sementara itu menurut Baharudin Lopa[236], arti keadilan berdasarkan *ushul fiqh* ialah *,at-tawassuthu bainal amraini*` (berdiri di tengah-tengah dua perkara). Keadilan sebenarnya adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Dalam keadilan sebenarnya ada tujuan yang hendak dicapai

---

[233]*Ibid.*, hlm. 395

[234]Majid Khadduri, *Teologi...op. cit.*, hlm. 116-117

[235]*Ibid.*, hlm. 122

[236]Baharudin Lopa, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakkan Hukum diIndonesia*, jakarta, Bulan Bintang, 1987, hlm. 126

yakni usaha untuk menegakkan hukum. Nabi SAW menyatakan bahwa sebaik-baik perbuatan adalah yang seimbang (*khairul-umuri ausathuha*).

Pandangan Nabi SAW ini sebenarnya identik dengan teori *evenredigheids postulat* atau secara luas dikenal dengan asas keseimbangan dari Kranenburg. Di samping itu hal tersebut juga sejalan dengan teori keadilan Aristoteles dimana memberi kepada setiap orang sesuai dengan apa yang ia berhak menerimanya.

Menurut Nasir Makarim Syirazi[237], keadilan mengandungdua makna yang berbeda:

a. Pengertian yang luas, yaitu menempatkan segala sesuatu pada tempatnya. Dengan kata lain, dalam keadaan seimbang dan keseimbangan. Pengertian adil dalam hal ini berlaku atas segala sesuatu ciptaan dalam alam semesta ini, di galaksi-galaksi, dalam struktur eksistensi manusia dan seluruh tumbuhan dan hewan.
b. Arti lain dari adil ialah mengikuti hak-hak individual, lawannya zalim dalam pengertian mengambil hak seseorang dan memberikannya kepada orang lain secara eksklusif, berbuat diskriminasi, dalam pengertian bahwa sebagian orang diberi hak-hak, sedang yang lain tidak.

Menurut Murtadha Muthahhari[238], kata ‚adil` dimaknai dalam empat pengertian, yaitu :

---

[237]Nasir Makarim Syirazi, *Keadilan Ilahi*, Jakarta, Yapi, 1988, hlm. 9-10

[238]Murtadha Muthahhari, *Keadilan Ilahi*, *Asas Pandangan Dunia Islam*,Bandung, Mizan, 1992, hlm. 56-57

1. Adil adalah keadaan yang seimbang
   Untuk memperjelas maksud dari keadaan yang seimbang di atas adalah misalnya apabila suatu masyarakat ingin tetap bertahan hidup secara mapan, maka masyarakat tersebut harus berada dalam keadaan yang seimbang, yaitu segala sesuatu yang ada di dalamnya harus eksis dengan kadar semestinya, bukan dengan kadar yang sama. Setiap masyarakat yang seimbang membutuhkan aktivitas yang bermacam-macam seperti: aktivitas ekonomi, politik, pendidikan, hukum dan kebudayaan. Aktivitas-aktivitas tersebut harus di distribusikan secara interaktif diantara anggota masyarakat. Kondisi yang berhadapan dengan keadilan dalam pengertian ini adalah ketidakproporsiona- lan, bukan kezaliman.
2. Pengertian keadilan yang kedua adalah persamaan dan penafsiran terhadap pembedaan apapun. Adapun yang dimaksud dengan keadilan dalam pemaknaan ini adalah apabila suatu pemberian yang sama itu dipandang sebagai perbuatan yang adil, maka dengan tidak memberikan apapun kepada semuanya merupakan perbuatan yang adil juga. Dengan demikian adanya anggapan umum bahwa ‚kezaliman yang dilakukan kepada semua orang secara sama adalah juga bentuk keadilan‘, merupakan buah pe- mikiran yang diturunkan dari konsepsi keadilan seperti ini.
3. Pengertian ketiga dari keadilan adalah menjamin

hak-hak individu dan memberikan hak tersebut hanya kepada setiap orang yang berhak menerimanya.

Dari pemaknaan keadilan tersebut dapat diturunkan pemahaman bahwa kezaliman adalah perusakan dan pelanggaran terhadap hak-hak yang dimiliki oleh orang lain. Inilah pokok pemikiran dari konsep keadilan sosial, yakni sesuatu keadilan yang harus dihormati didalam hukum manusia yang kepada setiap pribadi diperintah untuk menegakkannya. Pemaknaan keadilan seperti tersebut di atas memiliki dua sisi pemaknaan, yakni:

a. Adanya hak preferensi, yaitu sebagian individu kita analogikan kepada sebagian yang lain, maka individu tersebut akan memiliki hak dan preferensi tertentu. Untuk memperjelas maksud paparan di atas dapatlah diilustrasikan sebagai berikut: misalnya, apabila seseorang me-ngerjakan sesuatu, dan pekerjaan tersebut menghasilkan sesuatu, maka pekerjaan tersebut menjadi pemilik preferensi atas hasil pekerjaan itu. Penyebab preferensi tersebut adalah pekerjaan sebagai aktivitasnya.
b. Adanya kekhasan pribadi manusia, bahwa manusia itu diciptakan yang didalam operasinya menggunakan pemikiran yang dimanfaatkan sebagai ‚alat kerja` agar dengan perantaraan alat kerja tersebut, ia dapat mencapai tujuan-tujuannya. Dengan konsepsi pemakn- naan

seperti setiap pribadi dalam masyarakat dapat meraih kebahagiaandalam bentuk yang lebih baik jika preferensi-preferensi tertentu tetap dipelihara. Pengertian keadilan yang seperti tersebut di atas akan diterima oleh semua manusia. Sedangkan yang dilawan oleh hati nurani semua orang merupakan bentuk kezaliman sebagai sisi dibalik keadilan tersebut.

4. Pengertian keadilan yang keempat adalah usaha memelihara hak atas berlanjutnya eksistensi. Dalam sistem alam semesta ini semua yang maujud memiliki perbedaan atas karunia Ilahi. Inilah keadilan Tuhan bahwa suatu yang eksis akan mengambil perwujudan dan kesempurnaannya dalam kadar yang telah menjadi haknya.

Oleh karena itu, setiap pribadi diharapkan untuk berusaha berbuat adil dalam setiap aspek peri kehidupannya. Ketidakadilan menyulut akan mampu konflik yang sulit direndam dan dendam berkepanjangan yang memicu pertikaian. Semua persoalan yang menjurus kepada konflik dimulai dari hilangnya rasa keadilan. Pada hakikatnya keadilan adalah prasyarat utama bagi terwujudnya kebahagiaan, perdamaian dan kedamaian di tengah masyarakat. Menegakkan keadilan adalah satu kewajiban atau satu tuntutan ke-manusiaan. Menegakkan keadilan di masyarakat tidak bisa secara parsial. Upaya ini harus ditempuh dengan adanya komitmen bersama yang berkesinambungan oleh seluruh komponen masyarakat.

Keadilan sebenarnya merupakan ukuran yang

digunakanuntuk memberikan respon dan perlakuan terhadap objek di luar diri kita. Oleh karenanya ukuran sebuah keadilan tentunya akhirnya tidak dapat dilepaskan dari arti yang kita berikan kepada kemanusiaan dan manusia itu sendiri. Sebagai sebuah idea atau konsep, keadilan memang masih merupakan sebuah konsep yang bersifat abstrak yang demi mencapai ideal tersebut harus diwujudkan dalam bentuk norma hukum.

Dalam himpunan masyarakat yang sebagian besaranggotanya terdidik secara baik (*well educated*) akan semakin mudah mengemban amanat keadilan. Sebaliknya, keadilan akan sulit terwujud di tengah masyarakat yang kurang terdidik. Tentu saja, tercapainya hidup berkeadilan tidak hanya dihasilkan dari pendidikan kognitif semata. Pada dasarnya keadilan adalah pengetahuan dan sekaligus moral tentang komitmen pelaksanaan. Keadilan merupakan pusat kebajikan sosial dan merupakan induk dari seluruh pendidikan moral sosial.

Keadilan sosial adalah panglima dalam pengelolaan bagi sebuah pemerintahan/negara. Adil dan bijak merupakan anti-tesis dari perilaku korupsi. Keadilan dan kebajikan mampu membuat perilaku koruptif tidak terjadi. Karena adil berarti disiplin menempatkan segala sesuatu berada di tempat yang semestinya. Sifat adil, jujur, amanah dan bijaksana adalah tolok ukur yang bisa digunakan untuk menilai sebuah masyarakat. Masyarakat yang tidak mengedepankan disiplin dalamberkeadilan mustahil akan bisa memberantas korupsi. Karena hakikat penyelewengan atau perilaku koruptif merupakan ketidakdisiplinan untuk

amanah menyampaikan pada pemilik hak.[239]

Sayangnya hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan seringkali harus berhadapan dan berbenturan dengan ide- ide, konsep-konsep maupun kepentingan kekuatan-kekuatan personal dan sosial yang lain. Tentunya kesemuannya itu sudah barang berpengaruh terhadap norma-norma hukum yang dibuat. Inilah kodrati dari hukum yang dalam kenyataannya selalu berhadapan dengan kekuatan di luar dirinya

BUDAYA KORUPSI YANG BANALITAS

Korupsi selayaknya tidak lagi dipahami sebagai suatu gejala politik namun sepatutnya dimengerti sebagai sebuah gejala sosial- budaya. Korupsi adalah perilaku yang sudah dianggap lumrah, serta kini telah mewabah di tengah masyarakat kita. Praktik korupsi di negeri ini telah melahirkan apa yang disebut sebagai *banalitas* korupsi. *Banalitas* korupsi artinya bahwa korupsi adalah suatu perilaku yang sudah umum, biasa dan wajar bagi masyarakat. Korupsi dilakukan demi menggerakkan roda kehidupan ekonomi mereka sehari-hari. Sebagian masyarakat justru ada yang beranggapan bahwa bila tanpa korupsi, kehidupan ekonomi masyarakat akan terganggu, tersendat dan bahkan bisa menyulitkan semua pihak.

Permasalahan korupsi di Indonesia sudah

[239]M. Helmi Umam, *Pandangan Islam Tentang Korupsi*, Teosofi: Jurnal Tasawuf dan Pemikiran Islam, Vol. 3 No. 2, Desember 2013, hlm. 466

memunculkan istilah 'budaya korupsi'. Budaya korupsi diduga sebagai perilaku yang sebagian mungkin diwariskan secara turun temurun dari generasi ke generasi. Sebenarnya budaya korupsi bukan sebagai 'budaya' yang perlu dilestarikan. Namun kenyataanya masyarakat menganggap bahwa budaya korupsi dipandang sebagai realita yang sudah sulit diberantas. Korupsi dinilai sebagai kewajaran dan bahkan sebagai keharusan ketika kita hidup dalam alam birokrasi yang kompleks.

Kesejahteraan masyarakat sulit akan tercapai, ketika praktik korupsi masih tetap berlangsung aman dan bersifat banalitas. Pada negara yang korup tingkat pencurian dan penggelapan pajaknya akan tinggi. Korupsi memaksa investor untuk membayar lebih mahal inilah yang sering melahirkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Kondisi ini jelas akan merugikan *end user* dalam sistem distribusi barang dan jasa. Negara yang korup juga cenderung kurang efisien dalam menjalankan pemerintahannya khususnya dalam hal pelayanan publik serta kurang responsif terhadap keinginan masyarakatnya.

Banalitas korupsi telah menyeret masyarakat kita ke kubangan dekadensi moral yang serius. Budaya rasa malu untuk melakukan korupsi pada masyarakat menjadi menipis. Budaya korup ini akhirnya mengakar kuat dan cenderung diterima oleh masyarakat luas. Transaksi–transaksi yang melibatkan otoritas kekuasaan akan berjalan mulus dan cepat bila ada ,imbalannya.` Adanya istilah:'*angpao*', '*uang semir*' , '*pelicin*' 'uang komitmen', '*uang gedhog*' dan sebagainya menunjukkan ramainya hiruk pikuk entitas praktik korupsi di tengah birokrasi kita.

Endemi korupsi telah masuk pada seluruh aspek kehidupan masyarakat kita. Korupsi telah ditolerir sebagai budaya hukum yang lumrah. Baik mereka tergolong dalam strata ekonomi yang berkecukupan maupun yang kurang mampu semuanya terjebak dan terlanjur menikmati budaya korupsi sebagai sebuah keharusan. Sebagai misal, orang yang berkecukupan secara ekonomi selalu berinisiatif memberi 'suap' (berbudaya) untuk memperoleh kemudahan serta keistimewaan (*privilege*) dalam pelayanan publik seperti di rumah sakit, kantor-kantor pemerintah dan sebagainya ataubila mereka ingin lepas dari jerat hukum yang sedang menimpanya.[240]

Disisi lain, mereka yang memiliki kekuasaan akibat jabatannya di pemerintahan selalu mengharapkan memperoleh kemudahan dan keistimewaan dalam ranah pelayanan publik. Kelompok masyarakat yang secara ekonomi kurang beruntung pun guna memperoleh kemudahan, mereka terpaksa melakukan penyuapan demi lancarnya urusan mereka di ruang pelayanan sosial.

Kebiasaan budaya korup mengakibatkan turunnya disiplin kerja pegawai negara dan masyarakat luas. Uang suap senantiasa diharapkan oleh pegawai negara untuk memperlancar prosedur administrasi. Bahkan prosedur administrasi diciptakan panjang dan berliku demi bisa memunculkan 'uang pelicin'. Adanya adagium 'salah kaprah' dan sesat dalam ranah birokrasi seperti **, kalau bisa dipersulit mengapa tidak dilakukan**` adalah fenomena yang

[240]Bisa dibaca lebih jauh, Jong-Sung You and Sanjeev Khagram, *A Comparative Study of Inequality and Corruption*, American Sociological Review, Vol.70, February 2005, hlm.138-157

sudah umum di mana-mana.

Penciptaan kesenjangan pelayanan dibuat sebegitu samar untuk memperlambat proses administrasi agar dengan demikian uang suap akan menjadikan alternatif solusi yang harus ditempuh oleh masyarakat. Di samping itu, pelaksanaan rencana-rencana pembangunan yang sudah diputuskan, dipersulit, atau diperlambat karena alasan-alasan sama oleh lembaga legislatif dengan adanya harapan dapatnya uang suap secara masif dan laten. Dari waktu ke waktu, periode ke periode budaya korup ini sebagian besar masih terus berjalan dalam birokrasi kita baik di ranah eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Mereka yang bermental baik dan tidak korup serta jujur sebenarnya masih banyak namun bila kita lengah yang 'korup' biasanya akan mengalahkan yang 'jujur' karena berperilaku jujur, bersih dan tidak korup itu berat.

Inilah wujud 'lingkaran setan' dari korupsi yang sulit dihentikan dan dihambat. Oleh karenanya selayaknya korupsi dipahami sebagai gejala kemrosotan nilai-nilai moralitas. Mereka yang bermental korup, tidak jujur dan melakukan korupsi dengan sadar sebenarnya mereka itu telah mengalami kerusakan moral, suatu kerusakan yang bersifat psikologi yang susah disembuhkan. Kerusakan moral ini bisa mengenai siapa saja mulai pribadi biasa dari kelompok marginal hingga seorang pejabat tinggi, penyedia jasa hukum, jasa keadilan[241], jasa kesehatan, pendidik hingga pemuka

[241]Bahwa dugaan adanya kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) di lingkungan dunia peradilan sebenarnya bukan hal yang aneh dan mengejutkan. Bagi para praktisi hukum dalam usaha untuk memenangkan perkara di pengadilan yang ditanganinya, mereka tidak hanya bergantung pada

agama sekalipun.

Seiring dengan menyuburnya korupsi, kerusakan moral yang lain yang kini juga tengah melanda masyarakat kita yakni kolusi dan nepotisme. Kolusi dan nepotisme pada hakikatnya merupakan turunan dari korupsi juga. Kolusi dan nepotisme bukan istilah yang lazim yang digunakan dalam ilmu hukum namun kedua terminologi tersebut merupakan peristilahan dalam ilmu ekonomi makro atau ekonomi politik. di Indonesia, Tindak Pidana Korupsi (TPK)[242] diancam dengan hukuman yang berat karena TPK

---

argumentasi-argumentasi yuridis saja. Pendekatan-pendekatan" non yuridis" sangat diperlukan. Bahwa tidak jarang pendekatan tersebut lebih menentukan dari faktor-faktor yuridis. Lihat, Yasonna H. Laoly, "Kolusi: Fenomena atau Penyakit Kronis", dalam A. Siringoringo dan T. Sihite, (penyunting), Menyikap Kabut Peradilan Kita, Mrnyoal Kolusi di Mahkamah Agung , Jakarta, Pustaka Forum Adil Sejahtera, 1996, hlm. 21

[242]TPK adalah kejahatan yang secara tegas mengakibatkan kerugian terhadap negara. Hal ini secara ekplisit dinyatakan dalam **Pasal 2 dan Pasal 3 UU No.31 Tahun 1999 *jo* UU No. 20 Tahun 2001 Tentang PTPK**. **Pasal 2UU No 31 Tahun 1999 *jo* UU No 20 Tahun 2001** menyatakan bahwa: Pada **ayat (1)** menyatakan bahwasetiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memeperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah); Sedangkan pada **ayat (2)** menegaskan bahwa dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam **ayat 1** dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan. Adapun di dalam **Pasal 3** dinyatakan bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

merupakan ancaman yang serius terhadap prinsip-prinsip demokrasi, yakni prinsip yang menjunjung tinggi transparansi, akuntabilitas dan integritas. Di samping hal itu, korupsi mencederai hak kelompok marginal dan juga masyarakat luas karena berkurangnya kuantitas dan kualitas kesejahteraan yang seharusnya mereka peroleh dari pemerintah/ negara. Dia juga meruntuhkan upaya penegakan hukum, mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia/HAM (*crimes against humanity*), menumbuh suburkan munculnya kejahatan berjama'ah, menghambat masuknya bantuan dan investasi asing serta bisa mengancam keamanan dan stabilitas negara.[243]

Kejahatan korupsi oleh masyarakat internasional dalam terminologi Ilmu Sosial dan Politik digolongkan sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*). Adapun dalam ranah Ilmu Hukum Pidana perbuatan korupsi merupakan suatu tindak pidana dan digolongkan dalam kelompok pidana khusus (*ius singulare*, *ius speciale* atau *bijzonder strafrecht*). Sebenarnya Pemerintah Indonesia khususnya di era Presiden Joko Widodo memberikan perhatian yang sangat besar terhadap PTPK. TPK dipandang sebagai *serious crime* karena sebagai kejahatan yang sangat berpotensi menghancurkan hak ekonomi dan sosial masyarakat dan negara dalam skala yang besar. Oleh karena itu penanganannya harus dilakukan dengan cara *extra ordinary treatment,* serta pembuktiannya membutuhkan langkah-langkah yang serius, profesional dan independen.

[243]Vito Tanzi, "*Corruption Arround The World: Causes, Consequences, Scope and Cures*", dalam IMF Working Paper, WP/98/63, Mei 1998.

Kejahatan tersebut merupakan tindak pidana yang bersifat sistematik, endemik serta dipastikan akan merugikan dan merusak pembangunan yang berkelanjutan. Sudah 15 tahun KPK berkiprah di negeri ini. Meskipun telah bekerja *all out*, publik (sekitar 65 persen responden) tetap memandang level korupsi di Indonesia kian meningkat. Ini terbaca dari data *Global Corruption Barometer* (GCB) 2017 yang diluncurkan lembaga TI. Adanya pandangan kenaikan level korupsi ini justru dimanfaatkan pihak lain untuk 'melenyapkan'KPK yang dalihnya antara lain adalah bahwa apa yang dihasilkan oleh KPK selama ini tidak sesuai atau sebanding dengan uang negara yang berhasil diselamatkan. Tentunya pandangan ini adalah *missleading claim* saja. KPK sangat diharapkan keberadaan dan kiprahnya oleh masyarakat luas.

Kejahatan tersebut merupakan tindak pidana yang bersifat sistematik, endemik serta dipastikan akan merugikan dan merusak pembangunan yang berkelanjutan. Sudah 19 tahun KPK berkiprah di negeri ini. Meskipun telah bekerja all out, publik (sekitar 49 persen responden) tetap memandang level korupsi di Indonesia kian meningkat. Ini terbaca dari data Global Corruption Barometer (GCB) 2020 yang diluncurkan lembaga TI. Adanya pandangan kenaikan level korupsi ini justru dimanfaatkan pihak lain untuk 'melenyapkan' KPK yang dalihnya antara lain adalah bahwa apa yang dihasilkan oleh KPK selama ini tidak sesuai atau sebanding dengan uang negara yang berhasil diselamatkan. Tentunya pandangan ini adalah missleading claim saja. KPK sangat diharapkan keberadaan dan kiprahnya oleh masyarakat luas.

Terdapat tumpang tindih kewenangan dalam

penyelesaian korupsi antara KPK, Kejaksaan dan Kepolisian sehingga sering terjadi kompetisi dan saling menegasi.[244] Upaya berkelanjutan pemberantasan korupsi tidak hanya merupakan peran KPK namun juga peran Lembaga yudikatif dengan memberikan hukuman penjara semaksimal mungkin. Data ICW Laporan Hasil Pemantauan Tren Vonis 2021 menunjukan bahwa rata-rata vonis hukuman bagi koruptor adalah 3 tahun 3 bulan,[245] sehingga diperlukan upaya pemaksimalan hukuman pidana ditambah dengan upaya pengembalian kerugian keuangan negara melalui penelusuran aliran uang (*follow the money*) serta penolakan remisi terhadap pelaku korupsi.

KPK dan juga institusi negara yang lain seperti Kejaksaan dan Polri sebenarnya telah berbuat banyak demi memberantas korupsi yang sudah bersifat banalitas di negeri ini. Namun luasnya wilayah hukum, serta beraneka ragamnya tipe kejahatan korupsi serta mewabahnya korupsi di negeri tercinta ini, masyarakat beranggapan seakan-akan kinerja mereka tak berhasil maksimal**.**

Lembaga-lembaga pemberantas korupsi di atas memerlukan pula dukungan dari komponen lain dari sistem hukum yaitu: strukturhukum (*legal structure*). Sebuah lembaga tidak akan bekerja secara efektif dan maksimal apabila tidak didukung oleh struktur atau aparat hukum yang handal yang mumpuni pengetahuannya dalam membongkar kejahatan korupsi yang memang sudah direncanakan dengan baik dan canggih (*sophisticated and well planned*). Hal ini dapatdilihat dari

[244]Zainal Arifin Mochtar, *Anomali Hukum di Indonesia*, Kompas.

[245]Kurnia Ramadhana, Lalola Easter & Dicky Anandya, *Laporan……op.cit*.

kinerja yang telah dilakukan oleh aparat penegak hukumyang ada khususnya ketika mereka kalah di sidang praperadilan atau lolosnya kejahatan tersebut dari jerat hukum karena tidak mencukupinya minimal dua alat bukti.

Memberantas kejahatan korupsi yang sudah *banal* bukanlah hal yang mudah. Oleh karenanya untuk pemberantasannya diperlukan langkah-langkah pencegahan dan pemberantasan yang bersifat menyeluruh, sistematis, dan berkesinambungan baik pada tingkat lokal, regional, nasional maupun tingkat internasional. Upaya pemberantasan korupsi memang membutuhkan waktu yang panjang dan dukungan penuh dari semua pemangku kepentingan, baik eksekutif maupun legislatif dan yudikatif. Di samping itu tak kalah pentingnya peran dan dukungan publik juga sangat strategis artinya untuk mendapatkan hasil yang maksimal.

KORUPSI BIROKRASI

Korupsi birokrasi[246] merupakan korupsi yang mendapat perhatian luas oleh pemerhati kajian ilmu politik, hukum, ekonomi dan ilmu yang lain karena korupsi birokrasi sering berskala masif dan berakibat luas serta sangat destruktif terhadap pembangunan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat. Korupsi dalam birokrasi pada umumnya melibatkan para pejabat negara, politisi maupun ASN serta aparatur negara yang lainnya.

[246]Istilah korupsi birokrasi untuk pertama kalinya dipopulerkan oleh Gerald E. Caiden, seorang Guru Besar Ilmu Administrasi Publik di Universitas Southern California, Amerika Serikat pada tahun 1980 an

Birokrat (orangnya) serta birokrasi (sifatnya) merupakan aparatur atau administratur negara yang menjalankan tata kelola administrasi negara secara luas. Birokrasi adalah istilah serapan dari bahasa Inggris (*bureaucracy*) yang dalam sistem hukum dan perundang-undangan di Indonesia dikenal dengan ASN. Dalam setiap sistem pemerintahan demokrasi modern pasti di dalamnya melibatkan pengoperasian birokrasi. Organ negara inilah yang pada dasarnya bertugas menyelenggarakan kegiatan administrasi negara untuk mendukung kerja-kerja lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta lembaga milik negara yang lain .

Adapun yang dimaksud dengan korupsi birokrasi adalah korupsi yang dilakukan oleh birokrat yang memegang kekuasaan negara yang berkaitan dengan kepentingan publik. Carl Friedrich[247] mendefinisikan korupsi birokrasi sebagai :

> *,Individuals are said to be engaging in corruption when they are granted power by society to perform certain public duties but, as a result of the expectation of a personal reward or gain (be it monetary or otherwise), undertake actions that reduce the welfare of society or damage the public interest`*

Birokrasi dan korupsi ibarat dua sisi mata uang, artinya di mana ada birokrasi maka sangat besar kemungkinannya disitu ada korupsi. Korupsi birokrasi berbeda dengan korupsi politik. Kalau korupsi politik terjadi pada tingkat tertinggi dari suatu otoritas politik sedangkan korupsi birokrasi terjadi

[247]C.J Friedrich, *Corruption Concepts in Historical Perspective*, in Heidenheimer *et al*., 1990, hlm.15.

ditingkat pelaksanaan kebijakan.[248] Adapun adanya korupsi di pemerintahan sebenarnya merupakan suatu fenomena global. William J. Chambliss menyatakanbahwa saat terjadinya suatu kejahatan korupsi, sebenarnya pada peristiwa hukum itu banyak pihak–pihak lain yang telah ikut terlibat juga. Mereka dikenal dengan jargon *cabal* atau jejaring korupsi. Menurut Chambliss korupsi adalah bagian integral dari birokrasi yang memiliki hubungan dengan pengusaha, penegak hukum, dan politisi yang modus operandinya sulit untuk dibongkar.[249]

Sebenarnya pemerintah telah melakukan reformasi birokrasi sejak tahun 2001 degan jargon 'debirokratisasi', sayangnya tetap saja belum mampu memperbaiki budaya birokrasi. Berkaitan dengan tidak efisiennya birokrasi, rupanya pemerintah hanya memiliki sedikit kemampuan untuk menekan perilaku birokrasi yang cenderung korup. Dengan kata lain reformasi dari internal birokrasi saja belum efektif dalam memberantas korupsi dalam birokrasi. umber penyakit birokrasi pada dasarnya dapat diidentifikasi dari dua sisi yakni internal dan eksternal. Sumber internal berasal dari kelemahan dan kegagalan serta rendahnya kualitas sistem yang ada di dalam birokrasi itu sendiri. Timbulnya perilaku korupsi dalam birokrasi secara internal disebabkan oleh lemahnya sistem pengawasan internal yang ada. Sistem pengawasan melekat antara atasan bawahan baik itu ke atas (*upper ordinance*) maupun ke bawah (*sub–ordinance*) jelas tidak

[248]J.C. Andvig, *at. al*., *Research on Corruption*, Kopenhagen, MichelsenInstitute & Norwegian Institute of International Affairs, 2000, hlm. 18.

[249]M. Syamsudin, *Korupsi dalam Perspektif Budaya Hukum*, Unisia,Vol.XXX No. 64, Juni 2007, hlm. 186

akan terjadi dalam sistem birokrasi yang korup karena mereka berada dalam satu habitat budaya yakni lingkungan berbudaya korup. Kondisi ini akan lebih parah apabila korupsi di habitat tersebut sudah banalitas. Budaya korup inilah yang menjadi fokus dari reformasi birokrasi yang dilaksanakan pemerintahan sejak satu dekade yang lalu, namun sayangnya hingga sekarang hasilnya belum memuaskan.

Dari sisi eksternal, penyakit korupsi birokrasi disebabkan oleh relasi-relasi antar berbagi sistem yang terkait dengan birokrasi, baik itu dari sistem partai politik penguasa maupun *partner* politik yang ada dalam tubuh legislatif serta sistem pihak lain yang secara historis terlibat dalam proses politik. Dalam banyak kasus korupsi birokrasi di daerah, tekanan politik menjadi salah satu sumber penyebabnya. Hal ini bermula dari proses pengisian jabatan yang sangat tertutup dan berbasis hubungan afiliasi dan KKN.

Faktor eksternal lain adalah budaya masyarakat yang sangat permisif dan menjadikan suap/gratifikasi dalam birokrasipelayanan sebagai hal yang biasa (banalitas). Artinya, terjadi hukum penawaran dan permintaan antara birokrasi dan masyarakat untuk sebuah pelayanan. Pelayanan birokrasi yang baik dan cepat pasti memerlukan '*additional cost*'. Bila tidak, pelayanan akan melambat dan berbelit-belit.

Kesadaran masyarakat untuk mengawasi perilaku birokrasi juga cenderung apatis, meskipun secara kasat mata mereka menyadari akan perilaku korupsi birokrat. Budaya masyarakat yang tidak permisif terhadap budaya korupsi merupakan unsur penting yag sekaligus menjadi salah satu

pen-dukung utama bagi perbaikan perilaku dan budaya birokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, reformasi di masyarakat (lingkungan eksternal) juga diperlukan bagi dukungan pemeberantasan korupsi.[250] Di sisi inilah pemerintah diharapkan secara berkesinambungan untuk melakukan '*anti corruption campaign*' sebagai bagian dari upaya membangun kesadaran hukum masyarakat.

BUDAYA LUHUR YANG LUNTUR

Pada umumnya nilai-nilai budaya suku-suku yang hidup di Nusantara ini adalah nilai-nilai budaya yang luhur yang tidak mengabdi pada kapitalisme dan hedonisme. Budaya-budaya ini sudah barang tentu selalu melarang dan memandang rendah perilaku- perilaku seperti: mencuri, menipu, memperdaya, menelikung, mengakali, menggelapkan, mencopet, merampok, menjarah dan sebagainya. Julukan perbuatan yang melakukan perilaku tersebut pun sangat jelek dan hina seperti dalam kultur Jawa misalnya ada sebutan: *maling*, *nyopet*, *ngrampok*, *ngecu*, *mbajing, ngemplang, ngenthit,nggabrul, nggarong* dan sebagainya.

Pribadi-pribadi yang melakukan perbuatan tersebut tentunya sangat tidak terhormat dan sama sekali tidak bermartabat di tengah masyarakatnya. Adapun yang menjadi ukuran tingginya derajat dan martabat serta kehormatan seseorang pada budaya Jawa adalah pada dimilikinya

[250]Irawati, *Kearifan Lokal dan Pemberantasan Korupsi dalam Birokrasi*,Mimbar, Vol. 29 No. 1, Juni 2013, hlm. 102-103

perilaku etis, integritas, sikap sosial, dan nilai manfaat dirinya pada masyarakat luas. Sayangnya, nilai-nilai luhur budaya tersebut kini sedikit demi sedikit mulai luntur dan berubah. Martabat dan kehormatan seseorang sekarang tidak sepenuhnya lagi diukur dari kualitas kepribadian, berintegritas, kapabilitas, serta dedikasinya pada lingkungan sosial, tapi pada tingkat kepemilikkanmateri serta popularitas diri yang telah digapai.

Kaya bergelimang harta dan kemewahan serta populer menjadi syarat penentu bagi siapapun yang ingin dianggap terhormat di tengah masyarakat. Pribadi yang kaya raya akan terhormat dan disegani tak peduli darimana hartanya diperoleh. Meskipun harta kekayaan tersebut didapat secara tidak halal dan melanggar hukum, masyarakat tetap menghormatinya dan segan kepadanya. Koruptor dengan kepemilikkan materi yang fantastis kini bisa menempati posisi tinggi dalam strata sosial maupun strata politik. Kehormat-an dan martabat luhur bukan lagi menjadi domain para cerdik cendekia dan para alim yang berilmu dengan kesalehan personal dan sosial yang teruji.

Kaya dan tersohor telah menjadi ukuran mutlak sebuah keberhasilan hidup. Ukuran kebutuhan lainnya bukan lagi nilai-nilai luhur, melainkan materi. Itulah sebabnya masyarakat kita cenderung permisif terhadap para koruptor yang nampak sukses dan terkenal, serta berkuasa. Perubahan cara pandang masyarakat terhadap nilai– nilai keberhasilan yang diukur melalui pemerolehan harta (*capital gain*) diduga secara tidak langsung menjadikan perilaku koruptif sebagai perilaku yang dianggap wajar.

Permasalahan korupsi di Indonesia bisa saja terletak

pada lemahnya perangkat substantif (*legal substantive*) dan struktural (*legalstructural*), namun menurut hemat penulis yang dominanterletak padaaspek budaya hukum (*legal culture*) dari masyarakatnya. Oleh sebab itu , dalam konteks penegakan supremasi hukum, pembangunan budaya hukum harus lebih diperhatikan.[251] Pemberantasan korupsi bukan hanya domain keinginan masyarakat luas, namun hal tersebut merupakan kebutuhan yang sangat mendesak (*urgent need*) yang dibutuhkan oleh bangsa Indonesia. Hal tersebut bertujuan untuk menghilangkan dan mencegah meluasnya kemiskinan dan demimenye-jahterakan masyarakat.[252]

Faktor masyarakat menjadi penting untuk dianalisis karena di masyarakatlah kejahatan itu muncul, tumbuh, dan menyebar. Budaya hukum masyarakat kita menunjukkan, di satu sisi membenciterhadap budaya korup namun di sisi lain mendukung budaya tersebut. Adanya perilaku mendukung perilaku korup tersebut maka korupsi menjadi hal yang lumrah (*banal corruption*). Memberikan uang suap terhadap pegawai negara, menyuap aparat hukum ketika kena tindakan langsung (tilang), menyuap demi keluarga diterima jadi pegawai negara merupakan hal yang lumrah dan bahkan sebuahpilihan yang terbaik.

Dalam kondisi korupsi sudah bersifat banalitas, biasanyamasyarakat bersifat skeptis dan sinis terhadap segala cara pemberantasan korupsi. Masyarakat merasa *hopeless*

---

[251]Elwi Danil, *Korups : Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014, hlm. 272

[252]Abdul Fatakh, *Kejahatan Pidana Khusus Korupsi di Indonesia PerspektifHukum Islam Progresif dalam Integritas Hukum Nasional*, Al-Mizan, Vol. 11 No. 1, Juni 2015, hlm. 18

terhadap apapun upaya yang ditempuh oleh pemerintah. Masyarakat secara umum tidak lagi percaya korupsi dapat diberantas. Sebagian masyarakat menganggap bahwa korupsi sebagai hal yang lumrah dan masa bodoh terhadap proses penegakan hukum.

Mereka memandang korupsi sebagai penyakit sosial kronis yang sulit disembuhkan. Penyakit masyarakat yang terlanjur menyatu dengan penyelenggaraan pemerintahan negara. Pola pemikiran masyarakat yang demikian itu disebabkan karena adanya pandangan masyarakat yang sudah mempercayai (*preoccupied*) bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi tidak dilakukan secara konsisten dan dipandang sebagai formalitas belaka.

Kuatnya budaya sungkan atau *ewuh pakewuh,* menjadikan sebagian masyarakat beranggapan bahwa orang kecil (*kawulo alit, wong cilik*) tidak pantas untuk mengritisi perilaku orang besar atau penguasa. Masyarakat sungkan untuk mengkritisi apalagi melaporkan penyimpangan yang terjadi, lebih-lebih bila yang melakukannnya adalah seorang penguasa. Relasi budaya hubungan *kawulo gusti* yang menempatkan tindakan atasan/orang besar selalu benar dan tidak pantas untuk disalahkan bila melakukanpenyimpangan adalah hal yang seharusnya dilakukan.[253] Ini juga potret budaya hukum kelompok marginal sebagai warisan budaya patrimonial yang semestinya harus dihilangkan.

[253]Koesno Adi, 2014, *Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi dalamBerbagai Perspektif*, Malang, Setara Press, hlm. 61-62

WHISTLEBLOWER DAN JUSTICE COLLABORATOR

Whistleblower adalah istilah bagi pegawai atau karyawan, mantan karyawan atau pekerja, anggota dari suatu institusi atau organisasi yang melaporkan suatu tindakan yang diklasifikasikan sebagai pelanggaran hukum kepada aparat hukum. Dengan demikian peran pegawai pemerintah sangatlah besar dalam menyampaikan adanya perbuatan koruptif atau salah kelola dalam ranah korupsi birokrasi. Setiap elemen dari aparatur negara pada dasarnya bisa berperan serta sebagai *whistleblower* guna memerangi korupsi di lingkungan kerjanya. Namun persoalannya adalah apakah yang bersangkutan mau melakukan fungsi tersebut.

Adapun faktanya bahwa perlindungan terhadap *whistleblower* di Indonesia masih sangat lemah. Pelapor dapat saja berbalik menjadi korban atas laporan pencemaran nama baik bagi terlapor. Hal ini membuat masyarakat enggan untuk melaporkan pemerasan yang dilakukan oleh birokrasi. Lemahnya perlindungan saksi diduga kuat juga berkontribusi terhadap lemah-nya peran serta masyarakat dalam pemberantasan kejahatan korupsi. Apa lagi apabila bagi seorang bawahan, yang bersangkutan pasti tidak punya cukup nyali untuk melaporkan adanya TPK dalam lingkungan kerjanya. Resiko hukum, resiko moral dan sederet sanksi sosial dan administratif siap menyam-butnya ketika yang bersangkutan menjadi *whistle blower.*

Istilah atau konsep *justice collaborator* (JC) muncul dari ***United Nation Convention Against Corruption*** **(UNCAC) Tahun 2003** dan ***United Nation Convention Against Transnational Organized Crime (UNCATOC)*** **Tahun 2000**.

Berdasarkan kedua konvensi PBB itu bahwa setiap negara yang menandatangani konvensi tersebut untuk wajib mempertimbangkan kemungkinan mengurangi hukuman (untuk kasus-kasus tertentu) dari setiap pribadi yang melakukan korupsi yang bersedia bekerja sama dengan aparat hukum dalam penyelidikan dan penututan suatu perkara kejahatan tak terkecualidalam perkara korupsi.

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi kedua konvensi tersebut yakni untuk UNCAC dengan **UU No. 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan UNCAC 2003** dan untuk UNCATOC dengan **UU No. 5 Tahun 2009 Tentang Pengesahan UNCATOC Tahun 2000.** Dengan dua aturan normatif tersebut mengindikasikan bahwa konvensi PBB itu telah disepakati untuk diaplikasikan dalam kehidupan berhukum di Indonesia. Pertanyaanya sejauh mana hal tersebut teraplikasikan dalam praktik berhukum di negara kita.

Konsep JC sebenarnya bukan hal yang baru dalam dunia berhukum. Telah banyak masyarakat internasional yang menggunakan JC dalam upaya membongkar rumit dan tertutupnya jaringan kejahatan yang terstruktur dengan baik dan canggih (*well and sophisticated organized crime*). Dengan adanya imbalan pengurangan hukuman para *omerta* (pelaku sumpah bungkam) akhirnya maumembuka tabir yang tertutup tentang jaringan kejahatan yang dijalaninya.

Dalam hukum positif Indonesia ada beberapa norma hukum yang mengatur persoalan JC, yakni: (1) **UU No. 31 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban**; (2) **SEMA No. 4 Tahun 2011 Tentang Perlakuan bagi Pelapor**

Tindak Pidana (*whistleblower*)**dan Saksi Pelaku yang Bekerja Sama**; (3) **Peraturan Bersama KPK, Kepolisian, Kejaksaan, LPSK dan MENKUMHAM Tentang Perlindungan bagi Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku yang Bekerja Sama, Tahun 2011**.

Untuk mendapatkan predikat sebagai seorang JC bukanlah hal yang mudah. Aparat penegak hukum pun tentunya sangat jeli danwajib untukberhati-hatidalam menentukan memberikan status tersebut kepada terdakwa. Seorang JC harus mengakui kejahatan yang ia lakukan dan yang bersangkutan bukanlah si *intellectual dader*-nya atau si pelaku utama dalam kejahatan tersebut. Ia harus juga bersedia dan mampu memberikan keterangan yang komprehensif dan signifikan kepada aparat penegak hukum serta sanggup mengembalikan semua aset yang telah ia peroleh dari kejahatan yang dilakukan. Di samping itu, yang ber-angkutan harus mau memberikan keterangan di pengadilan. Syarat-syarattersebut harus dipenuhi semua atau bersifat kumulatif.

Adanya kesepahaman dalam aplikasi regulasi JC di jajaran *criminal justice system* sangat diperlukan guna kepentingan pengungkapan kejahatan yang multi faset dan canggih seperti korupsi e-KTP. Kesepahaman tidak saja terhadap yang menyangkut perlakuan hukum terhadap JC, tetapi juga kesepahaman dalam mengartikan atau menerjemahkan frasa-frasa yang masih ambigu dan sangat multi tafsir. Adapun diantara frasa yang masih ambigu dan multi tafsir tersebut adalah frasa 'bukan pelaku utama'.

Frasa 'bukan pelaku utama' dalam ranah TPK memang acapkali menyulitkan penyidik tentang siapakah

pelaku utama kejahatan TPK tersebut. Dalam praktiknya kejahatan TPK sering muncul karena adanya kesepakatan atau permufakatan berbuat jahat. Di samping itu diperlukan kejelian dan bukti-bukti yang akurat untuk menentukan apakah tersangka adalah si pelaku utama dari kejahatan tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut adanya pengawasan oleh unit pengawas internal seperti Siwas (Seksi Pengawasan/ Tingkat Polres) hingga Irwasum Polri dan Komisi Yudisial dalam lembaga peradilan untuk memantau informasi sekitar JC sangat perlu diintensifkan karena berawal dari JC inilah benang yang kusut bisa diluruskan, persoalan kejahatan yang pelik bisa dibongkar dan dituntaskan.

BUDAYA KEPEMIMPINAN YANG KEBLINGER

Budaya kepemimpinan menurut penulis (*scientific guessing*) merupakan salah satu faktor pemicu timbulnya TPK. Budaya kepemimpinan sangat kuat pengaruhnya memicu perilaku koruptif pada bawahannya walaupun studi ilmiah tentang hal tersebut perlu dilakukan. Adanya warisan budaya yang mungkin sudah terpatri dalam setiap pemimpin, pemuka, kepala dari suatu komunitas sosial, agama maupun komunitas domain negara bahwa mendapatkan sesuatu dari orang yang dipimpin adalah sesuatu yang wajar. Budaya '*asok gelodhong pengareng-areng, guru bakal guru dadi, peni-peni raja peni, mas picis raja brana*' merupakan budaya warisan patrimonial khususnya pada birokrasi kerajaan-kerajaan di Nusantara. Dalam idiom budaya Jawa ungkapan di atas berarti memberikan sesuatu sebagai upeti (*tribute)* atau

sekadar tanda terimakasih sebagai balas budi atas kebaikan yang telah diperoleh dari seorang bawahan kepada atasannya. Bawahan yang baik harus tau diri untuk balas jasa.

Dalam ranah politik sering kita dengar adanya 'kewajiban pemberian' dari seorang politisi kepada patronnya (uang mahar). Uang mahar politik ini sebenarnya merupakan kejahatan para politisi yang biasa dilakukan pada tahapan permohonan rekomendasi untuk dijadikan bakal calon kepala daerah atau calon legislatif. Kejahatan politisi ini dikenal dengan istilah *top hat crimes*[254] yang secara konseptual berbeda dengan kejahatan *white-collar crime,* yakni: kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh kalangan profesi, pegawai pemerintah dan kejahatan korporasi.

Presiden RI Ir. H. Joko Widodo pernah mengatakan,

---

[254]Menurut Spinellis, "*top hat crimes*" berbeda dengan "*white-collar crime*" walaupun kedua istilah tersebut merujuk kepada orang yang "terhormat" berstatus sosial tinggi. Adapun perbedaannya adalah : *(1) The white-collar criminals in general are making businness or exercise professions mainly in the private sector, the politicians are holding public offices and using political power; (2)The power of the white collar criminal is indirect; It is based on their financial positions and their influenceswiththepersons in power. Thepower of thepoliticiansis direct; they exercise it. In that respect a main element differentiating these categories becomesapparent. By contrast to the white collar criminal, the politician is in most cases personally responsible for the exercise of power in conformity the law; (3)The white-collar crimes are mostly economic or at his most occupational in abroader sense; The "top hat crimes" embrace a wider range categories; (4)White-collar crime often remains unnoticed and with respect to them prosecution is avoided, of the "the hat crimes" frequently receive a great publicity which is sometimes out of proportion to their seriousness, and, due to thetendency penalizingthepolitics, oftenareprosecuted;(5) The top hat crime is covered often a wider range of techniques of neutralization, in comparison to the withe-collar crimes.* Lihat, Dionysios Spinellis,*Crime of Politicians in Officeor Top Hat Crimes General Report for the Round Table Discussion* at the XV International Congress' of Penal Law , September 6, 1994, hlm.17

seorang pemimpin itu harus lebih bersikap horizontal kepada masyarakat dan bawahannya daripada bersikap vertikal yakni bersifat kesahajaan dan kesetaraan kepada masyarakat. Menurutnya, pemimpin harus bisa mendekati masyarakat yang dipimpin dan membangun komunikasi interaktif yang sejajar. Seorang pemimpin juga harus memiliki kemampuan mendekati masalah- masalah sosial yang tengah dihadapi oleh masyarakatnya dan mempelajarinya untuk menemukan solusi terbaiknya, sehingga setiap permasalahan yang ada itu dapat terselesaikan dengan baik dan cepat.

Sayangnya, banyak pemimpin saat ini kurang tanggap dan memahami permasalahan yang ada di tengah masyarakat. Hal ini sering kita jumpai karena masih kentalnya sifat eksklusifisme dan elitisme. Kedua hal tersebut yang menyebabkan kedekatan antara pemimpin dan masyarakat yang dipimpin tidak pernah terbentuk secara simbiosis mutualisme. Itulah salah satu alasan mengapa banyak pemimpin sering ditolak dan dijauhi serta tidak bisa bertahan lama dalam masa kepemimpinannya. Alasan logis mengapa hal tersebut terjadi salah satunya adalah karena tidak adanya jalinan komunikasi dan komitmen diantara kedua belah pihak.

Budaya kepemimpinan yang '*ing ngarso sung tulodo, ing madyo mangun karso, tut wuri handayani*' hanya bersifat sloganis dan propagandis yang jauh dari wujud praksisnya dalam kehidupan di lapangan. Pada masa kini, banyak orang berlomba-lomba menjadi seorang pemimpin (lewat pemilu desa/kada/leg) untuk merebut kekuasaan, tetapi kebanyakan mereka tidak mengerti arti dan fungsi mereka sebagai pemimpin. Segala asa, harta dan cara dikerahkan sekalipun

itu lewat jalan yang berindikasi KKN. Tak peduli dari strata sosial apapun mereka berasal, mereka ingin lebih dihargai dan dihormati. Rasa ingin dihargai dan dihormati inilah yang menyebabkan penyalahgunaan fungsi kepemimpinan dari yang seharusnya melayani masyarakatnya (*servant leadership*) menjadi pemimpin yang harus dihargai dan dilayani oleh masyarakat.

Adanya budaya sebagai pelayan bagi seorang pemimpin tidak serta merta terbentuk dengan sendirinya, mereka harus dididik, dibudayakan dan ini bukan persoalan yang mudah. Latar belakang budaya yang melingkupi diri pemimpin sering menjadi kendala untuk mewujudkan ideal pemimpin yang siap melayani tersebut. Budaya asal setiap orang akan mengajarkan pemahaman bagaimana sebuah kepemimpinan menciptakan harmonisasi bagi masyarakat yang dipimpinnya. Budaya juga akan mengajarkan seorang pemimpin untuk berjiwa sosial dan tidak menimbulkan ketimpangan dalam masyarakat yang dipimpinnya.[255]

Sayangnya kini sering kita temui banyak pemimpin yang mempertontonkan model kepemimpinan yang arogan, sok berkuasa dan budaya ‚semua apa kata saya' sehingga tidak aneh lagi kalau budaya kepemimpinan seperti itu dekat dengan perilaku koruptif. Setelah era Reformasi, pola budaya kepemimpinan yang koruptif justru semakin menjamur. Salah satu sebab terjadinya pola budaya kepemimpinan yang koruptif adalah jauhnya budaya kepemimpinan yang siap

[255]Jeffrey Kurniawan dan Pirhot Nababan, *Menjejakkan Servant Leadership di Tanah Merah Putih*, Edisi 32, Fokal Bersuara Cerdas dan Nyata, Oktober 2013, hlm 8.

melayani (*servant leadership*) namun dekat dengan budaya ingin dilayani.

Setelah era Reformasi bermunculan 'raja-raja kecil' akibat dari salah pemahaman terhadap budaya kepemimpinan yang *keblinger* dan akibat dari sesat nalarnya dalam menerjemahkan konsep otonomi daerah. Otonomi daerah dimaknai sebagai sebuah otoritas mandiri yang lepas dari pengaruh siapapun termasuk pemerintah pusat. Konsep 'debirokratisasi' mereka campakan. Sehingga dalam birokrasi munculah *satire* ,kenapa harus dimudahkan, kalau itu bisa dibuat susah`. Panjang dan jumlah deret meja pelayanan publik semakin bertambah dan rumit, yang semuanya ujung-ujungnya duitjuga.

Pola kepemimpinan *servant leadership* adalah suatu perwujudan aksi yang pembelajarannya bisa dimulai dalam setiap keluarga Indonesia, di sekolah-sekolah, di kampus, hingga di organisasi masyarakat seperti RT, RW, Karang Taruna, PKK, Pramuka dan sebagainya. Bila pola ini dibudayakan dan dibudidayakan akhirnya secara agregat nanti akan terjadi kristalisasi pola kepemimpinan *servant leadership* pada masyarakat luas dikemudian waktu.

Sayangnya, di zaman sekarang, banyak pribadi yang menghalalkan segala cara untuk mencapai puncak kekuasaan, tak perduli dengan membeli suara rakyat hingga menyuap atasan mereka. Atasan atau pemimpinnya pun senang dan bangga bila mereka memiliki anak buah yang loyal kepadanya. Para pegawai negara lebih loyal dan 'bersumpah' loyal kepada atasannya (misalnya kepada sang kepala daerah) daripada kepada negara. Kondisi ini

menjadikan awal dari kejahatan korupsi karena ibarat pepatah Italia mengatakan ,**busuk ikan mulai dari kepalanya**`.

Sikap diri melayani masyarakat dalam budaya kepemimpinan adalah hal yang mudah dikatakan tapi susah untuk menjalaninya. Konsep melayani pada dasarnya bukan berarti memenuhi semua permintaan orang yang dipimpin tetapi menyerahkan dirinya sepenuhnya untuk ikut terlibat dan melibatkan diri secara sukarela dalam setiap permasalahan orang yang dipimpin. Bila budaya kepemimpinan yang seperti tersebut di atas dilakukan tentunya kebijakan yang ditempuh oleh sang pemimpin tadi akan *in a line* dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat (*social needs*). Menanamkan budaya melayani pada setiap generasi bangsa adalah langkah yang strategis demi tercapainya masa depan Indonesia yangbermartabat.

Di samping itu adanya dugaan kuat maraknya *judicial corruption* yang telah menggurita pada setiap tahap proses peradilan yang digelar, mulai peradilan tingkat pertama hingga peradilan di Mahkamah Konstitusi (MK) menunjukkan memang ,si ikan telah busuk kepalanya` di semua wilayah kekuasaan, baik itu eksekutif, legislatif dan judikatif. Di wilayah kekuasaan yudikatif klimaksnya terjadi ketika Akil Mochtar Ketua MK ditangkap KPK karena OTT pada Oktober 2013. Selain Akil, setidak-tidaknya ada 12 'wakil Tuhan dalam mengadili perkara' terlibat kasus korupsi dari kurun waktu tahun 2015 sampai dengan tahun 2019. Di wilayah eksekutif, sederet nama kepala daerah (lebih dari 340 kepala daerah) juga terseret kasus korupsi. Di wilayah legislatif pun para wakil rakyat yang terhormat ini, angka

pelaku korupsinya yang terjadi cukup memprihatinkan sekitar 38 anggota DPR/DPRD terjerat kasuskorupsi dalam kurun waktu tahun 2015 sampai dengan tahun 2019. Dalam budaya korupsi sudah lama dikenal adanya kebiasaan pemberian dari seorang bawahan kepada atasannya akibat dari dinaikkan pangkatnya untuk menduduki jabatan strategis tertentu atau atas rekomendasi dirinya dalam pilkada misalnya. Dalam ranah politik praktis sudah lama dikenal istilah 'uang kontribusi' atau 'mahar' yang jumlahnya misalnya miliarantergantung posisi jabatan yang dituju dan tingkat besarnya APBD derah tersebut. Sumber dana dalam jumlah yang lebih besarmengalir dari donator yang sarat dengan kepentingan bisnis dan politik. Donatur yang umumnya berasal dari kalangan pebisnis yang bersangkut paut dengan kebijakan pemerintah (ke-uangan negara). Mereka masuk ke parpol, baik di pusat maupun daerah atau lewat melalui kandidat yang bertarung di pilkada maupun pemilu. Keterlibatan donator membuat politik rawan manipulasi dan menjadikan pemenang pilkada maupun pemilu terjerat dalam jaring-jaring kepentingan sang donatur. Inilah awal lahirnyaoligarki yang menguras keungan negara melalui kejahatan korupsi dan merupakan wujud politik transaksional, politik transaksional inilah yang menjadi salah satu akar pokok politik korup yang segera
memunculkan praktik korupsi politik.

Dalam budaya Jawa praktik *'asok glondong'* ini dianggap hal yang lazim. Malah parahnya pada jaman dahulu kala seorang *'pangreh praja'* ditingkat desa dengan sukarela 'memberikan' istrinya 'menemani' pejabat kerajaan

yang singgah ke rumahnya, sebagai perwujudan *'asok glondong'* tersebut. Di zaman sekarang, budaya *'asok glondong'* bisa beraneka ragam bentuknya mulai dari yang berbau finansial hingga gratifikasi seksual.

BUDAYA HUKUM KORUPSI

Adanya undang-undang (**substansi hukum**) seperti **UU No. 31 Tahun 1999** *jo* **UU No. 20 Tahun 2001 Tentang PTPK** dan berbagai intitusi pelengkap penindakan korupsi (**struktur hukum**) seperti Polri, Kejaksaan dan KPK, diharapkan agar persoalan korupsi Indonesia menjadi teratasi. Namun kenyataannya tidak sama sekali. Korupsi masih terus bermunculan. Uraian di atas membuktikan bahwa akar masalah dari kronisnya korupsi di Indonesia bukan terletak pada perangkat perundang–undangan, serta struktur hukumnya saja, tetapi lebih disebabkan masalah pada persoalan budaya hukumnya (**kultur hukum**).

Lawrence M. Friedman dalam karyanya yang berjudul *The Legal System, A social Science Perspective, 1975* menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga perangkat sub-sistem, yakni struktur hukum (*legal structure*) yang berwujud lembaga hukum, substansi hukum (*legal substance*) yang berupa peraturan perundang-undangan dan kultur hukum atau budaya hukum (*legal culture*). Berjalannya suatu sistem hukum di sebuah negara bergantung pada dukungan ketiga perangkat sub-sistem tersebut, terutama dukungan dari unsur budaya hukumnya.[256] Dalam realitas sosial, keberadaan

[256]Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*,

sistem hukum pada suatu masyarakat mengalami perubahan-perubahan, tarik ulur akibat dari pengaruh-pengaruh eksternal seperti, nilai- nilai agama, adat, globalisasi, modernisasi dan sebagainya.

Selanjutnya Friedman[257] mendefinisikan budaya hukum sebagai berikut:

> *‚A legal culture is a set of ideas, attitudes, beliefs, expectations and opinions about law. Legal culture refers to public knowledge and attitudes and behavior patterns toward the legal system. Dopeople fell and act as fair? When are they willing to use courts? What part of the law do they consider legitimate? What do they know about the law in general? The term legal culture roughly describes attitudes about law, more or less analogous to the political culture.`*

Dalam pemahaman yang bebas bahwa yang disebut budaya hukum adalah keseluruhan sikap dari warga masyarakat dan sistemnilai yang ada dalam masyarakat yang akan menetukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan persoalan budaya hukum ini, Lawrence M. Friedman[258] membedakan budaya hukum menjadi dua macam, yaitu *internal legal culture* dan *external legal culture*. Friedmanmendefinisikan *internal legal culture* dan *external legal*

Bandung,Alumni, 1986, hlm. 12.

[257]*Ibid.*

[258]Lawrence M. Friedman, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Gunter Teubner, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, Walter de Gruyter& Co., 1986, hlm. 17.

*culture*sebagai:

> ,*The external culture is the legal culture of general population; the internal legal culture is the legal culture of those members of society who perform specialised between external legal culture and beliefs that people in the population at large hold about the legal system. Internal legal culture is based on the perceptions and expectations shared by lawyer, judges, and other officials about the legal system*`[259]

Dengan demikian budaya hukum internal adalah budaya hukum masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus, seperti : polisi, jaksa, advokat dan hakim. Sedangkan budaya hukum eksternal adalah budaya hukum dari masyarakat luas. Budaya hukum masyarakat bukan merupakan budaya hukum yang bersifat individual, melainkan budaya hukum yang bersifat kolektif dari sebuah masyarakat yang mewujudkan adanya kesatuan sikap dan perilaku masyarakat. Budaya hukum bisa dianggap sebagai respon yang bersifat penerimaan-penerimaan atau penolakan terhadap suatu peristiwa hukum yang terjadi di tengah masyarakat. Banyak faktor yang bisa berpengaruh terhadap budaya hukum suatu masyarakat. Faktor-faktor tersebut antara lain seperti: sistem dan susunan kemasyarakatan, kekerabatan, keagamaan, ekonomi dan politik, lingkungan hidup dan sebagainya. Selain faktor yang bersifat umum di atas, faktor-faktor yang bersifat individualistik seperti cara kehidupan, sifat watak pribadi seseorang juga merupakan faktor-faktor yang memberikan kontribusi terhadap budaya

[259]Lawrence M. Friedman,*Law & Society: An Introduction*, New York, Prentice Hall, 1977, hlm. 168

hukum seseorang.[260]

Sedangkan Taballujan mengajukan *‚working model`* untuk memahami budaya hukum dan implikasinya terhadap pembangunan.[261]

a. Budaya hukum adalah unsur sentral keberhasilan reformasi hukum. Budaya menjadi ruh perubahan dalam lembaga- lembaga hukum dan hukum substantif, maka budaya hukum adalah sumber hukum karena menciptakan norma- norma hukum.
b. Budaya hukum dapat berubah dari waktu ke waktu melalui efek yang lebih maju melalui kesadaran hukum. Perubahan yang berakar pada kesadaran atas nilai-nilai tertentu mengenai sikap terhadap hukum yang sesuai atau tidak sesuai lagi untuk masyarakat.
c. Perubahan dalam kesadaran hukum dapat terpengaruh oleh sejumlah faktor eksternal termasuk kegiatan ekonomi, politik, dan sosial.

Budaya hukum akan membuka jalan bagi masyarakat hukum yang rasional yang didominasi oleh birokrasi yang kuat. Kesadaran hukum ini akan berkembang dan matang, seorang masyarakat cenderung untuk menuntut kepastian lebih besar, kebebasan individu, dan akuntabilitas eksekutif dalam sistem hukum mereka yang semuanya bersandar ke aturan hukumprofesional.

---

[260]Hilman Hadikusuma, *Antropologi...op.cit.*, hlm. 71

[261]Beny Simon Tabalujan, *Legal Development in Developing Countries: The Role of Legal Culture*, Singapore, Nanyang Business School Singapore, 2007,hlm. 10.

BUDAYA HUKUM PERSONAL DAN PERAN SEBAGAIWHISTLEBLOWER

Faktor individu merupakan faktor yang menentukan terhadap terciptanya budaya hukum seseorang. Di samping itu, hal tersebut juga yang mempengaruhi perilaku seseorang tersebut. Adapun faktor yang mempengaruhi budaya hukum personal tersebut antara lain adalah: tingkat intelegensia, pengalaman pribadi, sifat kepribadian dan motif.[262] Pembentukan perilaku sangat diperlukan untuk mengendalikan perilaku seseorang agar seperti yang diharapkan antara lain:

a) Pembentukan perilaku dengan kebiasaan, adalah pembentukan perilaku yang di tempuh dengan membiasakan diri untuk berperilaku seperti yang diharapkan.
b) Pembentukan perilaku dengan memberikan pengertian, yakni yang dilakukan dengan metode pembelajaran dan disertai dengan memberikan pengertian *(insight)*.
c) Pembentukan perilaku dengan memberikan contoh, yakni pembentukan perilaku dengan memberikan contoh yang didasarkan atas bentuk-bentuk perilaku ideal yang telah ada.

Dalam rangkaian pembentukkan perilaku terdapat dua jenis pembelajaran yaitu pembelajaran secara fisik dan psikis yakni proses mempelajari peran orang lain dalam

[262] *Ibid*., hlm.14

kontak sosial *(social learning),* dan selanjutnya orang tersebut akan menyesuaikan tingkah lakunya sesuai dengan peran sosial yang telah di pelajarinya.[263]

Berangkat dari paparan di atas maka unsur keteladanan dalam lingkup kepemimpinan bisa merupakan salah satu alternatif untuk memberantas perilaku korup di setiap komunitas. Bila setiap pimpinan atau ketua dalam sebuah komunitas mampu memberi contoh (model) untuk tidak berperilaku korup, maka ada kecenderungan tinggi bahwa anak buah/karyawan maupun subordinasi di bawahnya akan tidak berperilaku korup dan thesa initentunya berlaku sebaliknya.

Perilaku dipengaruhi tidak hanya oleh sikap tapi juga oleh norma-norma subjektif yaitu keyakinan kita mengenai apa yang orang lain (pimpinan) inginkan agar kita berperilaku seperti si patron atau si model. Seseorang akan melakukan suatu perilaku apabila ia memandang perilaku tersebut bernilai positif dan atau bila ia percaya bahwa orang lain (pimpinan) berharap agar ia melakukan perilaku tersebut yang dalam hal ini adalah perilaku yang tidak korup. Dengan demikian 'bila kepala ikan tidak busuk, banyak kemungkinan selain bagian kepala ikan akan tidak busuk'.

Latar belakang *(backgroud factors)* seperti usia, *sex*, suku, status sosial ekonomi, kepribadian dan pengetahuan juga mempengaruhi sikap dan perilaku seseorang. Faktor latar belakang pada dasarnya adalah sifat yang hadir di dalam diri seseorang. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa ada 3

[263]Sarlito Wirawan Sarwono. *Psikologi Lingkungan*, Jakarta, Grasindo, 2002, hlm. 22.

(tiga) faktor latar belakang yang bisa mempengaruhi perilaku seseorang terhadap perilaku korup, yaitu faktor personal, sosial, dan informasi. Adapun yang termasuk faktor personal adalah sikap umum seseorang terhadap sesuatu, sifat kepribadian *(personality traits),* nilai hidup *(values),* emosi dan kecerdasan yang dimilikinya. Sedangkan yang tergolong faktor sosial adalah usia, *sex*, etnis, pendidikan, penghasilan, dan agama, dan yang tergolong faktor infor-masi adalah pengalaman, pengetahuan, dan sebagainya.

Seorang pemimpin (*leader*) dalam strata komunitas apapun perlu membangkitkan apa yang disebut sebagai *behavioral beliefs* yaitu hal-hal yang diyakini oleh individu mengenai sebuah perilaku dari segi positif dan negatif. Bila perilaku korup itu merupakan perilaku yang negatif maka pemimpin harus bisa 'merangsang' lingkungannya untuk bersikap tidak suka terhadap perilaku korup tersebut, misalnya dengan respon membenci, memandang hina dan rendah, serta menjahui (mengucilkan) dan sebagainya. Adanya atau tumbuhnya sikap atau penilaian negatif terhadap perilaku *(attitude toward behavior)* korup sebenarnya merupakan tanggung jawab pemimpin dalam me-warnai (*coloring*) lingkungan yang menjadi tanggungjawabnya. Di samping itu seorang pemimpin harus bisa menumbuhkan keyakinan normatif *(normative beliefs)* pada lingkungannya bahwa keteladanan si pemimpin akan berpengaruh positif bagi budaya semua orang yang dipimpinnya.

Pembentukan dan pemeliharaan karakter masyarakat tidak hanya merupakan tanggungjawab pemerintah saja namun itu menjadi tanggungjawab masyarakat juga. Namun para pemimpin, seperti: bupati, gubernur, menteri, anggota

legislatif serta presiden sekalipun merupakan subjek tauladan bagi masyarakat luas. Mereka sesungguhnya berperan besar dalam memberikan contoh perilaku bersahaja (*humble*) yang jauh dari pola hidup hedonis dan materialistis. Karena kedua perilaku tersebut berpeluang besar bisa mengarah kepada perilaku korup.

TEORI EXIT-VOICE LOYALITY

Albert O. Hisechman,[264] dengan teorinya yang dikenal dengan *‚exit-voice loyality`* menjabarkan tentang adanya kesetiaan karyawanterhadap organisasi di mana ia berada (bekerja). Menurut teori ini bahwa setiap anggota dari sebuah organisasi, baik itu berupa organisasi bisnis, negara atau bentuk lain, para anggotanya akan memiliki dua tanggapan yang mungkin mereka sikapi ketika mereka melihat bahwa organisasinya menunjukkan penurunan kualitas atau kurangnya manfaat bagi kehidupan mereka yakni: (1) *‚exit`* atau menarik diri dari hubungan dengan organisasi tersebut, atau (2) *‚voice`* yakni 'bersuara' mencoba memperbaiki melalui usulan untuk perubahan.[265] Ketidaknyamanan komunikasi akan membuat seseorang untuk menentukan sikap, apakah ia akan tetap loyal, atau menyampaikan ketidakpuasannya (*voice*) dan bahkan keluar (*exit*). Adapun pilihan menyuarakan sikapnya pada dasarnya merupakan pilihan karena ingin tidak keluar (*exit*). Pilihan 'bersuara' ini dilakukan untuk menciptakan

[264]Albert O. Hirschman. *Exit, Voice and Loyality: Responses to Decline in Firms, Organizations, and State*, Cambridge, MA, Harvard University Press,1970.hlm. 17.

[265]http://www.wikipedia.com/hirschman. Diakses pada 20 Januari 2018

perubahan agar institusi yang menaunginya terhindar dari kehancuran atau kebangkrutan.

Lebih jauh teori *exit* dan *voice* yang dikembangkan oleh Albert Hirschman juga sangat relevan untuk meningkatkan manajemen pelayanan birokrasi dimana pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila terwujud suatu kesadaran akan tingginya posisi tawar pengguna jasa yang dilayani (masyarakat) sebagai pembayar pajak. Oleh karenanya manajemen pelayanan birokrasi harus berorientasi pada: (a) sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat; (b) kultur pelayanan dan organisasi yang mau melayani dan (c) sumber daya manusia yang dididik berorientasi pada kepentingan masyarakat. Di samping itu, konsep *voice* sangat relevan jika dikaitkan dengan aparatur sipil negara (ASN) sebagai *whistleblower* (penying-kap korupsi).

Pada dasarnya setiap ASN aparatur negara yang lain dituntut memiliki loyalitas hanya pada negara dan bukan kepada yang lain. Dengan demikian adanya aparatur negara atau ASN yang loyal kepada atasannya adalah potret budaya hukum yang salah kaprah. Inilah sebenarnya hakikat profesionalitas ASN dan aparatur negara yang lain dalam melaksanakan tugasnya sebagai aparatur negara. Oleh karenanya ketika pribadi ASN dan aparatur negara yang lain tersebut melihat adanya tindakan kejahatan korupsi dilingkungannya maka yang bersangkutan mestinya berani untuk bersuara (*voice*).

Korupsi yang terjadi di lingkungan birokrasinya harus diingatkan, dikritisi dan disuarakan sebagai *early warning*

mechanism dalam sistem birokrasi untuk menghindari adanya korupsi yang lebih besar lagi. Namun, sayangnya hal tersebut sulit terwujud karena loyalitas ASN dan aparatur negara yang lain kepada negara kebanyakan hanya bersifat sloganis dan rethoris belaka, yang jauh dari wujud praksisnya dalam kenyataan di lapangan. Di samping itu pelapor atau siapapun yang berperan dalam pemberantasan korupsi, baik posisinya sebagai pelapor, maupun saksi, sering kali mendapatkan ancaman, penganiayaan, pembunuhan, hingga serangan balik melalui penggunaan instrumen pelaporan pidana atau kriminalisasi bentuk lainnya dan rasa *ewuh pakewuh* bila hal tersebut berkaitan dengan atasan kerjanya atau mitra kerjanya.

Kenyataan adanya serangan balik dalam bentuk intimidasi maupun kriminalisasi ini secara tidak langsung memberikan *serious warning* bahwa keterlibatan masyarakat dalam pemberantasan korupsi. Tentunya pemerintah harus menjamin keselamatan para *whistleblower* ini. Padahal,dalambanyakkasus, korupsi yang diungkap penegak hukum (khususnya oleh KPK) berasal dari informasi dan pengaduan masyarakat. Di sinilah peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) yang dibentuk berdasarkan **UU No. 13 Tahun 2006 *jo* UU No. 31 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban** sangat penting. Walaupun lembaga ini sudah ada sejak lama namun kiprahnya masih jauh dari yang diharapkan oleh masyarakat.

Kurang atau rendahnya gaji atau pendapatan para ASN dan pejabat negara dianggap sebagai faktor yang paling menonjol penyebab korupsi di birokrasi di Indonesia. Namun

terhadap masukan tentang perlunya kenaikan gaji ASN tentunya tidak secara otomatis akan membuat korupsi di birokrasi berkurang. Dari sekian banyak kasus korupsi pelakunya adalah pejabat publik yang berpenghasilan (*take home pay*) cukup tinggi. Pengalaman Singapura, Hongkong, China dan Philipina yang berhasil mengontrol korupsi salah satunya dengan menjadikan birokrasi di negara tersebut efektif, efisien dan profesional dalam memberikan pelayanan kepadapublik.

Para ASN yang bekerja di keempat negara tersebut memang *well paid* yang pendapatannya sejajar atau bahkan lebih tinggi dari gaji sektor swasta pada level jabatan yang sederajat. Para ASN di negara-negara tersebut berasal dari rekruitmen lulusan perguruan tinggi yang bonafit dengan *zero* KKN. Adapun di Indonesia sampai sekarang belum ada keputusan berani untuk membenahi anggaran negara untuk menaikkan gaji ASN. Kenaikan gaji ASN selalu dianggap hanya akan menambah beban keuangan negara saja. Untuk itu pemerintah diharapkan berinisiatif mulai melakukan perhitungan ulang terhadap nilai gaji ASN guna mensinkronkan dengan tingkat kebutuhan standard hidup layak kekinian karena satu hal yang perlu diingat bahwa penyebab korupsi bukan hanya karena ketamakan, melainkan juga karena adanya kebutuhan (*need*).

Memang berperan sebagai *whistleblower* itu riskan apalagi kalau mereka bersal dari ASN atau orang yang berpengaruh secara politik. Tindakan pembalasan dari pihak koruptor akan terbuka lebar dengan segala bentuknya seperti resiko politik, sosial, ekonomi, dan hukum, serta tindakan pembalasan secara fisik. Oleh karena itu pemerintah melalui

lembaga kepolisian semestinya memberikan sistem proteksi/perlindungan kepada masyarakat (*whistle-blower*) karena ketamakan, melainkan juga karena kebutuhan (*needs*).

Hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa kerja sama antarlembaga pemerintahan dan penegak hukum merupakan syarat penting dalam mengoptimalkan keberhasilan pemberantasan korupsi. Budaya patron klien, persoalan integritas pejabat pemerintah dan aparat penegak hukum, hingga masalah sinergi masih jelas-jelas menghambat pemberantasan korupsi di Indonesia. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dapat membangun sinergi di atas semua pihak agar pemberantasan korupsi di negeri ini berjalan lebih efektif.

BEKERJANYA HUKUM DALAM MASYARAKAT

Budaya hukum adalah sikap seseorang/masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum berkaitan dengan kepercayaan, nilai, pemikiran serta sikap seseorang/masyarakat terhadap hukum. Sikap tersebut tercermin dari bagaimana atau seseorang masyarakat itu bertindak mematuhi hukum, menghindari atau menyalahgunakan serta bahkan melawannya. Budaya hukum masyarakat terhadap korupsi dapat dilihat dari persepsi mereka terhadap perilaku korup. Apakah mereka masa bodoh, ingin melawan, atau menilainya sebagai sesuatu yang wajar? Apakah mereka sepakat dengan KKN dan sebagainya. Menurut Friedman tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya seperti ikan mati yang

berenang dilautnya.[266] Di samping itu, Friedman juga menjelaskan bahwa budaya hukum merupakan pencerminan dari sitem hukum.[267]

Ketika hukum dimaknai sebagai sarana pengintegrasi sosial, maka tidak akan mungkin hukum bekerja dalam ruang yang hampa. Untuk memahami perihal bekerjanya hukum dalam masyarakat, maka menarik untuk dikaji teori bekerjanya hukum dalam masyarakat yang dicetuskan oleh William J. Chambliss dan Robert B. Seidman. Asumsi dasar dari Teori Bekerjanya Hukum menurut Chambliss & Seidman bahwa suatu lembaga penegak hukum itu senatiasa akan bekerja sebagai respon terhadap peraturan-peraturan hukum yang ada. Di samping hal itu juga merupakan fungsi dari peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, serta ke-seluruhan kompleks dari kekuatan sosial dan politik dan lain sebagainya yang bekerja atasnya, juga umpan balik yang datang dari para pemegang peran (*role occupants*). Selanjutnya Chambliss & Seidman menyatakan bahwa seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya mendayagunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksi yang ada dan juga tindakan-tindakan lembaga pelaksananya.[268] Faktor-faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum berdasarkan

---

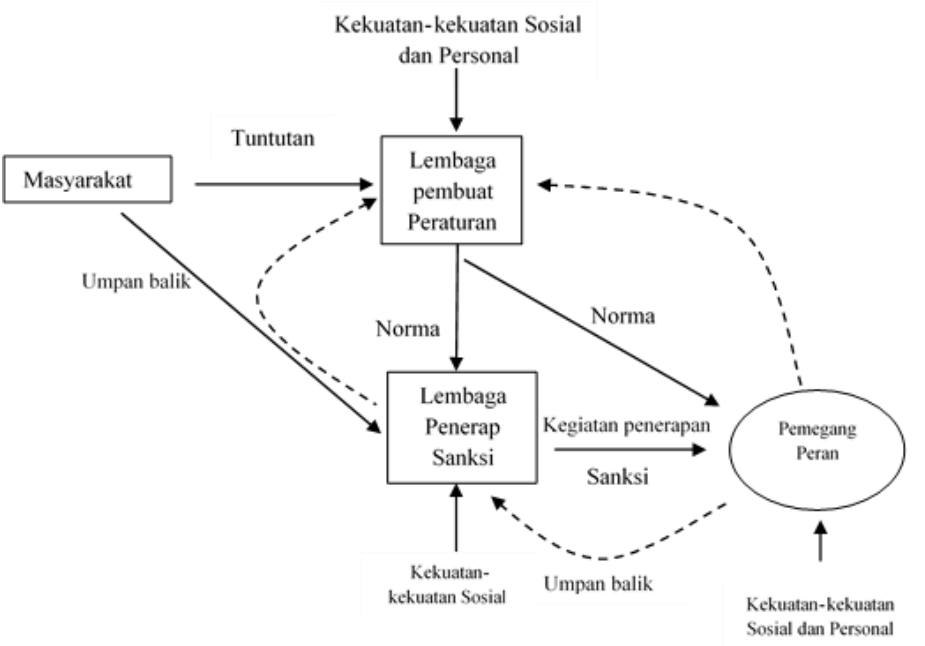
[266]Zulfadi Barus, *Analisis Antropologi Hukum Tentang Pengaruh Nilai– nilai Budaya Terhadap Budaya Hukum Masyarakat Batak–Toba Terkait dengan Batas Usia Kawin Menurut Undang–undang Nomor 1 Tahun 1974*, Yustisia, Edisi 89, Mei–Agustus 2014, hlm. 139

[267]M. Muhtarom, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Kepatuhan hukumdalam Masyarakat*, Suhuf, Vol. 27 No. 2, November 2015, hlm. 123-124.

[268]William J Cambliss & Robert B Seidman, *Law, Order and Power*, Reading Massachusetts, Addison–Wesley, 1971 hlm. 12. Sebagai bandingan lihatjuga, Esmi Warassih, *Pranata ...,op. cit*., hlm.9.

teori be- kerjanya hukum Chambliss & Seidman dapat diilustrasikan dalam ragaan sebagai berikut[269]:

Ragaan 2.1.2.:
Bekerjanya Hukum (Chambliss & Seidman)



(Sumber: Chambliss & Seidman, 1971)

Berdasarkan Ragaan di atas dapatlah dikatakan bahwa kekuatan sosial berpengaruh terhadap masyarakat sebagai sasaran produk- produk peraturan hukum. Di samping itu, tetapi juga kekuatan sosial ini juga berpengaruh pada lembaga-lembaga hukum. Perilaku masyarakat tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan juga oleh kekuatan sosial

[269]Ragaan dimodifikasi oleh Ronny H Soemitro sebagaimana dikutip Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat*, Malang, Surya PenaGemilang Publishing, 2010 hlm. 293.

lainya.

Dalam teori Bekerjanya Hukum dapat diturunkan pemahaman bahwa: (1) Bahwa untuk setiap produk hukum akan memberikan tuntunan bagaimanakah masyarakat (pemegang peran) seharusnya bertindak; (2) Bagaimanakah masyarakat akan bertindak dalam merespon norma hukum yang ada sebagai fungsi aturan yang berlaku, juga atas sanksinya, serta atas kegiatan institusi penegakan hukum serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial politik dan kekuatan lain yang mempengaruhinya; (3) Bagaimanakah institusi penegakan hukum akan bertindak dalam merespon norma hukum yang ada sebagai fungsi hukum yang berlaku, juga atas sanksinya, serta atas keseluruhan kompleks sosial politik. Di samping itu juga atas kekuatan lainnya yang mempengaruhi mereka dalam bertindak. Lebih dari itu juga atas masukan dari masyarakat; (4) Bagaimanakah pembuat hukum bertindak sebagai fungsi pembuat hukum yang berlaku atas perilaku orang yang dikenakan sanksi, atas kompleks kekuatan sosial, politik, ideologi, yang melingkupinya serta atas kekuatan lainnya yang mempengaruhi mereka. Di samping itu juga atas adanya masukan dari masyarakat serta aparat birokrasi yang lain.

Sementara itu, menurut Harry C. Bredemeier[270], bilamana hukum bekerja dalam ranah sosial, maka hukum akan memperoleh *input* dari bidang-bidang yang lain seperti

[270]Pandangan ini dikemukakan oleh Harry C. Bredemeier dengan menggunakan kerangka berpikir teori sistem yang dikembangkan oleh Talcott Parsons (Harry C. Bredemeier, *Law as an Integrative Mechanism*, dalam William M. Evan (ed.), *Law and Sociology.*New York, The Free Press of Gloencoe, 1962, hlm. 73-90). Pendapat yang senada dapat ditemui juga dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu... op.cit.*, hlm. 143-158.

ekonomi, politik, dan budaya. Input yang diterima oleh hukum itu juga berkontribusi sebagai *output* yang dialirkan kembali ke dalam masyarakat. Lebih lanjut Bredemeier mengatakan, itulah sebabnya hukum dalam realitasnya berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat.Dengan fungsi ini maka hukum harus mampu menyelesaikan konflik pada masyarakat secara tertib, sebagaimana yang dikatakan oleh Bredemeier:

> *The law function of the last is the orderly resolution of conflict. As this implies, the law (the clearest model of which*
> *J. Shall take to be the court system) is brought into operationafter there violted by someone else*[271]

Mengikuti alur pemikiran di atas, maka dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan sosial, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Dalam garis besarnya aktivitas tersebut berlangsung dalam dua proses hukum, yakni proses pembuatan hukum dan proses implementasi hukum.

Berdasarkan analisis dengan teori bekerjanya hukum di atas dapatlah dikatakan bahwa fenomenanya adalah sebagai berikut: 1. Masyarakat tidak merasa takut (bukan faktor different) terhadap norma-norma positif yang ada untuk merespon TPK; 2. Masyarakat menilai bahwa norma-norma positif yang ada untuk merespon TPK sudah tidak relevan lagi (terlalu ringan hukumannya); 3. Partisipasi masyarakat (keinginan masyarakat) tidak pernah terakomodasikan oleh lembaga pembuat undang-undang

[271] *Ibid*

(DPR); 4. DPR tidak merasa peduli terhadap aspirasi dan tuntutan masyarakat tentang norma- norma positif yang mereka buat karena adanya potensi ketakutan '**senjata akan makan si tuan**'; 5. Bahwa ada banyak unsur penekan (kelompok penekan , misalnya: pengusaha, badan korporasi sebagai subyek hukum dan sebagainya) kepada DPR bahwa norma-norma positif yang mereka buat sebaiknya melindungi kepentingan- kepentingan kelompok mereka (penekan); 6. Lembaga penerap sanksi belum berani memberi 'resep baru' dengan keputusan yang sejalan dengan aspirasi masyarakat yang menginginkan terwujudnya pencegahan dan pemberantasan perilaku koruptif; 7. Lembaga penerap sanksi belum berani melahirkan interpretasi dan keputusan yang menghadirkan semangat anti korupsi sehingga keputusannya belum bisa sebagai alat untuk memperbarui masyarakat (*as a tool of social engineering*).

Sejalan dengan pernyataan di atas, kenyataannya partisipasi masyarakat dalam pengungkapan kasus korupsi saat ini terganjal oleh aturan baru dan tidak lagi sejalan dengan amanat reformasi dalam Tap MPR VIII/2001 yaitu, ,*Mendorong partisipasi masyarakat luas dalam mengawasi dan melaporkan kepada pihak yang berwenang berbagai dugaan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh pegawai negeri, penyelenggara negara dan anggota masyarakat*.` Amanat tersebut tidak lagi sejalan dengan UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK, segala hal yang menjadi perhatian ,publik` direvisi seperti dalam Pasal 11 UU *a quo*.

Sebenarnya masyarakat luas dan kalangan cerdik cendekia berharap bahwa keputusan lembaga penerap sanksi

mampu menegakkan standar sosial baru dan koheren dengan nilai-nilai kemuliaan, semangat anti koruptif dan semangat hidup penuh dengan nilai kejujuran. Sayangnya, hingga sampai saat ini, lembaga penerap sanksi belum dapat memenuhi harapan itu.

NILAI ORIENTASI BUDAYA MANUSIA

Nilai budaya pada hakikatnya adalah wujud ideal dari kebudayaan yang hidup dalam pikiran masyarakat. Secara fungsional, nilai budaya berguna sebagai pedoman yang memberi arah dan orientasi kepada kehidupan manusia. Warnaen[272] menyatakan bahwa perilaku manusia yang didasarkan pada nilai- nilai budayanya dapat dilihat melalui hubungan manusia dengan: pribadinya, masyarakatnya, Tuhannya, alamnya, dan dengan hubungan dalam mencari kesejahteraan lahir-batinnya.

Dengan demikian, berangkat dari kedua pendapat di atas dapat dikatakan bahwa orientasi nilai budaya manusia akan tergantung pada hakikat kedudukan manusia dalam kehidupannya serta kesadarannya terhadap keharmonisan hubungan dengan sang Pencipta. Kesadaran ini muncul dari pengakuannya sebagai manusia yang diciptakan dan sekaligus memiliki peran khusus dalam kehidupannya di dunia.

[272]Suwarsih Warnaen, *Pandangan Hidup Orang Sunda: Satu Hasil Studi Awal*, dalam Harsja W. Bachtiar *et all*., *Masyarakat dan Kebudayaan (Kumpulan Karangan untuk Prof. Dr. Selo Soemardjan)*, Jakarta, Penerbit Djambatan, 1989, hlm. 34

Dalam masalah mengenai hakikat dari hidup manusia terdapat kebudayaan yang memandang bahwa hidup itu baik, dan hidup itu juga buruk. Namun manusia wajib berupaya agar supaya hidup itu menjadi baik. Upaya agar supaya hidup manusia itu semakin baik dari waktu ke waktu merupakan sebuah keniscayaan yang harus diupayakan. Sedangkan mengenai hakikat dari karya manusia, terdapat kebudayaan yang memandang bahwa karya itu untuk jalan mencari nafkah hidup, kedudukan, kehormatan, dan sebagainya. Di sisi lain, dalam masalah mengenai hakikat dari kedudukan manusia terhadap waktu, terdapat kebudayaan yang berorientasi ke masa depan, ke masa kini, dan juga ke masa lalu.

Sementara itu, tentang masalah mengenai hakikat dari hubungan manusia dengan alam, terdapat kebudayaan yang memandang bahwa manusia wajib tunduk kepada alam. Manusia senantiasa harus berusaha menjaga keselarasan dengan alam. Di samping itu manusia juga memiliki hasrat untuk menguasai alam.

Dalam masalah mengenai hakikat dari hubungan manusia dengan sesama manusia, terdapat kebudayaan yang berorientasi kolateral. Yang dimaksud dengan orientasi kolateral adalah adanya rasa ketergantungan si manusia kepada sesamanya. Di samping itu ada yang berorientasi vertikal, yakni rasa ketergantungan kepada atasan dan orang yang berkuasa. Di samping kedua orientasi di atas manusia juga berorientasi *individualisme*, yakni menilai tinggi pada usaha dan kekuatannya sendiri.

Menurut Kluckhohn[273] bahwa sistem nilai budaya sebenarnya berkaitan dengan orientasi nilai budaya terhadap lima masalah pokokdalam kehidupan manusia (orientasi nilai budaya). Lima masalah dasar dalam hidup manusia yang berkaitan dengan orientasi nilai budaya, digambarkan dalam tabel berikut ini:[274]

Tabel 1.
Kerangka Kluckhohn Mengenai Lima Masalah Dasar dalamHidup yang Menentukan Orientasi Nilai Budaya Manusia

Masalah dalam Hidup	Orientasi Nilai Budaya		
Hakikat hidup	Hidup itu buruk	Hidup itu baik	Hidup itu buruk, tetapi manusia wajib berihtiar upaya hidup itu menjadi baik.
Hakikat karya	Karya itu nafkah Hidup	Karya itu kedudukan, kehormatan, dsb.	Karya itu untuk menambah karya
Presepsi manusia tentang waktu	Orientasi ke masa depan	Orientasi ke masa lalu	Orientasi kemasa depan
Pandangan manusia tentang alam	Manusia tunduk pada alam yang dasyat	Manusia berusaha menjaga keselarasan dengan alam	Manusia berhasrat menguasai alam

[273]Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta, Aksara Baru, 1990, hlm. 30-31

[274]*Ibid.*, hlm.114

Hakikat hubungan antara manusia dengan sesame	Orientasi kolateral (horizontal), rasa ketergantungan pada sesamanya (berjiwa gotong - royong)	Orientasi vertikal, rasa ketergantungan pada atasan dan berpangkat	*Individualisme* menilai tinggi usaha atas kekuatan sendiri

Selain menunjukkan perbedaan dalam cara memecahkan masalah hidup, variasi orientasi nilai budaya juga berarti bahwa seorang individu dapat menganut suatu pola orientasi nilai budaya dalam satu lapangan hidup. Kluckhohn dan Strodtbeck membedakanadanya paling sedikit empat lapangan hidup, yaitu lapangan hidup keluarga, lapangan hidup sosial, lapangan hidup pekerjaan dan profesi, dan lapangan hidup agama.[275]

Variasi orientasi nilai budaya yang dikembangkan oleh Kluckhohn dan Strodtbeck tersebut oleh Felly[276] diklasifikasikan sebagai nilai budaya: konservatif, progresif dan transisional. Orientasi nilai budaya konservatif memandang hidup itu buruk, kerja hanya untuk menjamin kelangsungan hidup, orientasi waktu mengarah kemasa lalu, alam dipersepsikan sebagai sesuatu yang sangat *powerful* oleh karenanya manusia harus tunduk terhadap hukum alam, serta memiliki orientasi sosial vertikal.

Sedangkan orientasi nilai budaya progresif memandang hidup itu buruk namun harus diupayakan dengan sekuat tenaga agar bisa berubah menjadi lebih baik.

[275]Koentjaraningrat, *Pengantar...*, *op. cit.*, hlm82

[276]Usman Felly dan Asih Menanti, *Teori-teori Sosial Budaya*, Jakarta, Proyek Pembinaan dan Peningkatan Mutu Tenaga Kependidikan Dirjen Dikti Depdikbud, 1994, hlm. 104.

Bekerja semata-mata dilakukan untuk mendapatkan prestasi yang tinggi. Orientasi waktu senantiasa mengarah ke masa depan. Di samping itu juga adanya hasrat yang tinggi untuk menguasai alam, serta adanya keinginan memiliki rasa kemandirian yang kuat.

TEORI HUKUM PEMBANGUNAN DAN TEORI PLURALISME HUKUM

Teori Hukum Pembangunan ini merupakan olah pikir dari Mochtar Kusumaatmadja yang dikembangkan dengan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup bangsa Indonesia yang berdasarkan asas Pancasila. Teori hukum ini memberikan dasar fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat[277] dan hukum sebagai suatu sistem yang dibutuhkan oleh bangsa Indonesia.[278]

Pemikiran Mochtar ini sebenarnya merupakan sebuah konsep pembinaan hukum yang diadaptasi dari teori Roscoe Pound[279] *,law as a tool of social engineering*`[280] yang berkembang

[277]Fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat *(law as a tool of social engineering)* sebenarnya masih sesuai untuk disatukan ke dalam sistem pembangunan hukum nasional kita saat ini. Dalam upaya penerapannya, pemberdayaan birokrasi *(beureuratic engineering)* yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan dirasa perlu untuk juga dilaksanakan. Dengan demikian fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat. Dengan demikian menurut Mochtar Kusumaatmaja, fungsi hukum adalah sebagai sarana bukan alat (*tools*) saja agar pembangunan dapat dilaksanakan dengan tertib dan teratur. Lihat, Romli Atmasasmita, *Teori...op.cit.*,hlm. 72

[278]Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*,Bandung, CV. Mandar Maju, 2003, hlm. 5.

[279]Roscoe Pound mengembangkan teori kepentingan sosial (*social intersest*) yang dituangkan dalam karyanya "*A theory of Social*

di Amerika Serikat. Ajaran Roscoe Pound tersebut menegaskan tugas hukum adalah sebagai alat untuk melakukan rekayasa sosial demi kepentingan hidup bersama.[281] Teori ini sebagai bagian dari filsafat hukum *sociological jurispru-dence*.[282] Dengan fungsinya seperti itu maka hukum senantiasa ditempatkan di depan perilaku manusia, yakni mengarahkan perilaku masyarakat ke arah

---

Interest", dan inilah pemikiran embrional yang menelorkan konsepnya tentang "*law as a social engineering*". Kemudian teori ini diadopsi oleh Muchtar Kusumaatmadja yang mengembangkan teori ini di Indonesia, yang menyatakan bahwa hukum bukanlah semata-mata hanya sebagai alat perekayasa sosial namun juga sebagai piranti pemelihara ketertiban sosial atau yang dikenal dengan Teori Hukum Pembangunan. Lihat, Mochtar Kusumaatmadja dalam B Hestu C Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Disain Naskah Akademik*, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka (edisi revisi), 2011, hlm.47.

[280]FX. Adji Samekto, *Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Bandar Lampung,Indepth Publishing, 2013, hlm.70

[281]*Ibid*., hlm.71/

[282]Di samping sebagai aliran filsafat, *sociological jurisprudence* juga sebagai teori hukum yang menelaah hukum tidak hanya sebatas pada telaah tentang peraturan tetapi juga mengkaji dampak dari dan bekerjanya hukum. Teori ini menyatakan bahwa fungsi hukum tidakhanya sebagai alat kontrol sosial *(social control)* saja akan tetapi juga berfungsi sebagai sarana rekayasa dan pembaharuan sosial *(law as a tool of social engineering)*. *Sociological jurisprudence* menggunakan perspektif sosiologis dalam memahami hukum. Teori ini mem- pelajari hubungan timbal balik antara pengaruh hukum dan masyarakat.

Sementara itu ilmuwan hukum menggolongkan *social jurisprudence* sebagai cabang ilmu hukum dengan memberikan padanan istilah dalam bahasa indonesia sebagai ilmu hukum sosiologi yang membedakan dengan *sociology of law* (sosiologi hukum) yang merupakan cabang ilmu sosiologi. Lihat, Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum Dan Filsafat Hukum: Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar (Cetakan IV), 2011, hlm. 123. Sedangkan Zainuddin Ali menambahkan bahwa hukum *sosiological jurisprudence* mempunyai cara pendekatan yang bermula dari hukum ke masyarakat, sedang sosiologi hukum sebaliknya, yaitu pendekatan dari masyarakat ke hukum. Lihat, Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum (Cetakan 6)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm. 61

kemajuan.[283]

Dalam ajaran *social engineering*, hukum berorientasi pada pembangunan yang digunakan oleh *agent of development*. *Agent of development* yang dapat membentuk hukum sebagai sarana pembangunan dalam rangka *law as a tool of social engineering* adalah:

(1) legistalor melalui legislasi (peraturan perundang-undangan), dan (2) badan yudisial (peradilan) melalui yurisprudensi.[284] Apabila hukum merupakan suatu *social control* dan sekaligus dapat dijadikan sebagai *agent of social change*, maka hukum seharusnya memuat prinsip, konsep atau aturan, standar tingkah laku, doktrin, dan etika, serta semua yang dilakoni oleh individu dalam usaha memuaskan kebutuhan dan kepentingannya.[285]

Hukum sebagai sebagai sarana *social engineering* ini akan menghadapi masalah jika terjadi apa yang dinamakan oleh Gunar Myrdal sebagai *soft development*, dimana hukum yang dibentuk oleh negara ternyata tidak efektif. Gejala-gejala semacam ini akan timbul, jika ada faktor-faktor tertentu yang menjadi halangan. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari pembentuk hukum, penegak hukum, para pencari keadilan (*justiniabelen*), maupun golongan-golonganlain di dalam masyarakat.[286]

Faktor-faktor itulah yang harus diidentifikasi karena

---

[283]I Dewa Gede Atmaja, *Filsafat Hukum*, Malang, Setara Press, 2013, hlm.163.

[284]*Ibid*., hlm. 163-164

[285]Zainuddin Ali, *Filsafat...*, o*p. cit*., hlm. 92.

[286]Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, RajaGrafindo, 1988, hlm. 118-119.

merupakan kelemahan yang terjadi. Kalau hukum merupakan sarana yang dipilih untuk mencapai-mencapai tujuan-tujuan tersebut, maka prosesnya tidak hanya berhenti pada pemilihan hukum sebagai sarana saja. Pengetahuan yang mantap tentang sifat-hakikat hukum juga perlu diketahui. Sebab, sarana yang ada akan membatasi pencapaian tujuan, sedangkan tujuan itu sendiri menentukan sarana- sarana manakah yang tepat untuk dipergunakan.[287]

Teori Roscoe Pound ini kemudian oleh Mochtar dipadukan dengan pandangan Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal *(policy approach)* serta menyesuaikannya dengan kondisi di Indonesia.[288] Dalam konteks keindonesiaan ini, Mochtar Kusumaatmadja kemudian menambahkan adanya kegu-naan praktis dari hukum yakni untuk pembangunan.

Hukum yang baik dibentuk dengan mempertimbangkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat baik kepentingan umum maupun kepentingan negara, kepentingan individu dan kepentingan pribadi. Roscoe Pound menegaskan tugas hukum adalah sebagai alat untuk melakukan rekayasa sosial demi kepentingan hidup bersama.[289] Teori ini sebagai bagian dari filsafat hukum *sociological jurisprudence*.[290] Dengan fungsinya seperti itu maka

---

[287]Soerjono Soekanto, *ibid*, hlm. 119.

[288]Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Jakarta, CV Utomo, 2006, hlm. 411

[289]*Ibid*., hlm.71.

[290]*Sociological jurisprudence* juga sebagai teori hukum yang menelaah hukum tidak hanya sebatas pada telaah tentang peraturan tetapi juga mengkaji dampak dari dan bekerjanya hukum. Teori ini menyatakan bahwa fungsi hukum tidak hanya sebagai alat kontrol sosial *(social control)* saja akan tetapi juga berfungsi sebagai sarana rekayasa dan pembaharuan sosial

hukum senantiasa ditempatkan di depan perilaku manusia, yakni meng-arahkan perilaku masyarakat ke arah kemajuan.[291]

Menurut Pound, hukum pada dasarnya merupakan *certain interest* dari masyarakat yang harus dilindungi. Fungsi hukum menurutnya adalah untuk melindungi: (1) *public interests*; (2) *social interest;* dan (3) *individual interest.* Perlindungan terhadap ketiga kepentingan tersebut harus dilakukan secara berimbang, karena

atas adanya keseimbangan yang harmonis inilah keadilan akan terwujud di tengah masyarakat. Dalam rangka memformulasikan dan merealisasikan ketiga kepentingan tersebut menjadi sebuah keseimbangan yang harmonis, Pound memperkenalkan konsep *social engineering* tersebut. Menurutnya, dengan konsep *social engineering* inilah ahli hukum dan hakim harus mengakomodasi perubahan–perubahan yang terjadi di masyarakat. Adapun tugas dari hukum adalah dapat menjembatani terciptanya ke-puasan dalam pemenuhan kepentingan dan aspirasi masyarakat serta

---

(law as a tool of social engineering). Sociological jurisprudence menggunakan perspektif sosiologis dalam memahami hukum. Teori ini mempelajari hubungan timbal balik antara pengaruh hukum dan masyarakat.

Sementara itu ilmuwan hukum menggolongkan *social jurisprudence* sebagai cabang ilmu hukum dengan memberikan padanan istilah dalam bahasa indonesia sebagai ilmu hukum sosiologi yang membedakan dengan *sociology of law* (sosiologi hukum) yang merupakan cabang ilmu sosiologi. Lihat, Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu…op.cit.,* hlm. 123. Sedangkan Zainuddin Ali menambahkan bahwa hukum *sosiological jurisprudence* mempunyai cara pendekatan yang bermula dari hukum ke masyarakat, sedang sosiologi hukum sebaliknya, yaitu pendekatan dari masyarakat ke hukum. Lihat, Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum (Cetakan 6)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 61.

[291]I Dewa Gede Atmaja, *Filsafat Hukum*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 163

menghindari terjadinya friksi sosial.[292] Dengan demikian pembentukan hukum harus berupaya menyeimbangkan berbagai kepentingan tersebut. Kepentingan umum yang terutama adalah kepentingan negara untuk melindungi eksistensi dan hakikat negara dan kepentingan untuk mengawasi dan memajukan kesejahteraan sosial.

Budaya hukum dalam pengertian kepatuhan (*legal awareness*) terhadap peraturan perundang–undangan yang ada, sulit untuk tumbuh dan berkembang ke arah positif selama hukumnya sendiri tidak memuaskan masyarakat, selama aparat penegak hukumnya, korup, berintegritas rendah, lemah dan bisa dibeli, selama pengadilan bukan tempat untuk mencari kebenaran daan keadilan. Bagi masyarakat, lemah kuatnya penegakan hukum (Pemberantasan Korupsi) oleh aparat (*law enforcement*) akan menentukan persepsi masyarakat tentang ada atau tidak adanya (berfungsi atau tidaknya) hukum. Bila penegakan hukum oleh aparat lemah, masyarakat akan mempersepsikan hukum sebagai tidak ada guna faedahnya dalam rekayasa sosial. Sebaliknya, bila penegakan hukum oleh aparat itu kuat dan dilakukan secara adil dan tidak padang bulu (*equality before the law*), serta konsisten barulah masyarakat mempersepsikan hukum ada guna faedahnya dan mereka pun akan tunduk (*obey the law*). Dalam konteks demikian masyarakat Indonesia masih dalam masyarakat yang ‚takut' pada (aparat penegak) hukum dan belum dapat dikategorikan sebagai masyarakat yang ‚taat' pada hukum.

[292] Atip Latipulhayat, "Roscoe Pound", *Khazanah: Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1, No. 2, (Tahun 2014): 415-418

Pada masyarakat yang takut pada hukum, masyarakat tidak akan tunduk pada hukum bila penegakan hukum lemah, inkonsisten dan tidak dapat dipercaya. Oleh karenya penegakan hukum yang tegas dan berwibawa dalam kehidupan hukum masyarakat Indonesia sangat diperlukan,[293] untuk membentuk budaya hukum yang baik khususnya budaya hukum anti perilaku korup. Dengan maksud adanya kegunaan praktis untuk pembangunan inilah, Mochtar Kusumaatmadja memodifikasi pengertian hukum sebagai alat *(as a tool)* menjadi hukum sebagai sarana *(as an instrument)* untuk membangun masyarakat. Hal ini mengandung pemahaman bahwa ketertiban dan keteraturan sosial mutlak diperlukan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan. Selain itu, hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan yang dituju.[294] Dalam perkembangannya konsep hukum

[293]Zainab Ompu Jainah, *Penegakan Hukum Dalam Masyarakat*, *Journal of Rural and Development*, Vol. III No. 2, Agustus 2012, hlm. 167

[294]Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan. Lihat, Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi*

pembangunan ini diberi nama oleh para murid-murid Mochtar sebagai Teori Hukum Pembangunan.[295]

Yang menarik dari pandangan Mochtar Kusumaatmadja ini adalah, bahwa tujuan pokok daripada hukum adalah demi terciptanya ketertiban yang dijadikan syarat utama terwujudnya keteraturan sosial. Di samping itu, hukum diharapkan mampu memberikan terwujudnya ketertiban bagi masyarakat luas. Selanjutnya untuk mencapai ketertiban tersebut perlu diusahakan terwujudnya kepastian hukum dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar Kusumaatmadja juga memberikan definisi hukum dalam pengertian yang lebih luas. Menurutnya, hukum tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan juga meliputi lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.[296] Pandangan Mochtar ini juga berimplikasi bahwa pendekatan normatif saja akan tidak cukup untuk melakukan pembinaan hukum secara menyeluruh. Hukum seharusnya tidak dipandang hanya sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus juga meliputi lembaga-lembaganya dan proses–proses nya.

---

dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, Bandung, Penerbit Bina Cipta, 1970, hlm. 2-3.

[295]Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Bandung, Penerbit Armico, 1987, hlm. 17.

[296]Mochtar Kusumaatmadja,*Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung, Penerbit Binacipta, 1986, hlm. 11.

BAB

V

BAB V

MEMBANGUN KESADARAN HUKUM MASYARAKAT DALAM UPAYA PEMBERANTASAN TPK BERLANDASKAN PANCASILA

BUDAYA HUKUM PANCASILA DAN PERANANNYA DALAM PENANGGULANGAN KEJAHATAN KORUPSI

Moral itu senantiasa berdampak dan tercermin pada perilaku setiap individu. Dengan kata lain bahwa prilaku setiap manusia itu akan selaras dengan watak yang tertanam dalam jiwa sanubarinya. Dalam kaitan kepentingan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini dahulu berkeyakinan bahwa dalam upaya membenahi negeri dan masyarakat Indonesia tiada lain kecuali dengan jalan membangun dan menanamkan nilai-nilai moral luhuryang tersirat dalam sila-sila Pancasila.

Upaya membangun etika adab (*civil ethics*) dalam

masyarakat merupakan *common platform* yang telah menjadi komitmen bangsa yang dilakukan dengan semangat kebersamaan. Etika adab dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ini senantiasa harus bersumber pada Pancasila. Hal ini sangat perlu dan penting sebagai prasyarat pokok dalam rangka mewujudkan negara hukum yang berkeadilan, negara demokratis yang berkeadaban, yang ditujukan untuk mewujudkan negara kesejahteraan yang berkemakmuran yang tentunya bebas dari korupsi.

Moral bermasyarakat berdasarkan pada Pancasila inilah yang menjadi sumber dari budaya hukum. Menurut Teori Sistem Hukumnya Lawrence M. Friedman bahwa budaya hukum itu dapat berupa ide-ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum sebagai keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya untuk orang menerima hukum atau sebaliknya.[297] Kata 'orang' di sini bisa merujuk kepada para penegak hukum maupun warga masyarakat.[298] Dengan demikian budaya hukum digu-nakan oleh Lawrence Friedman sebagai pengganti istilah tuntutan atau per-mintaan.[299]

Sementara itu, Satjipto Rahardjo melihat budaya hukum sebagai landasan bagi dijalankannya atau tidak suatu

---

[297]Krismiyarsi, *Reformasi KUH Perdata yang Bercirikan Indonesia di Era Globalisasi*, Hukum dan Dinamika Masyarakat, Vol.10 No. 2, April, 2013, hlm.

129. Lihat juga, Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Jurisprudence*) *Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legaljurisprudence)*, Jakarta, Kencana, 2012, hlm. 204.

[298]*Ibid.*

[299]Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2006.,hlm. 154.

hukum positif di dalam masyarakat karena pelaksanaan hukum positif banyakditentukan oleh sikap, pandangan, serta nilai yang dihayatinya.[300] Di sisi lain, Soerjono Soekanto, melihat konsep budaya hukum ini lebih luas dari ajaran-ajaran tentang kesadaran hukum. Menurutnya di samping kesadaran hukum masih banyak lagi aspek-aspek lainnya yang dapat dimasukkan dalam komponen budaya hukum.[301]

Tuntutan (budaya hukum) tersebut datangnya dari rakyat atau para pemakai jasa hukum, seperti pengadilan. Di balik tuntutan tersebut, kecuali didorong oleh kepentingan, terlihat juga adanya faktor-faktor lain seperti ide, sikap, keyakinan, harapan, dan pendapat mengenai hukum. Dalam upaya membangun budaya hukum suatu masyarakat perlu untuk diperhatikan konsep hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Di dalam konsepnya Mochtar menyatakan, ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan,bahkan mutlak diperlukan.

PERAN BADAN PEMBINAAN IDEOLOGI PANCASILA(BPIP) DAN BUDAYA HUKUM PANCASILA

Kebutuhan yang mendesak akan implementasi nilai–nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa direspon pemerintah dengan membentuk Badan Pembinaan Ideologi

[300]Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta, GentaPublishing, 2009., hlm. 10.

[301]Soerjono Soekanto dalam Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*,Yogyakarta, Thafamedia, 2014., hlm. 10

Pancasila (BPIP) melalui **Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2018 pada 28 Februari 2018**. Sebelumnya, BPIP merupakan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP) yang dibentuk Pemerintah pada Juni 2017. UKP-PIP ini dikomandani Yudi Latif (walau akhirnya yang bersangkutan menyatakan keluar dari lembaga *ad hoc* tersebut).

BPIP sebagai lembaga negara bertugas membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila serta melaksanakan koordinasi, sinkronasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila dengan Pemerintah maupun swasta sesuai kewenangan yang dimilikinya. Dalam ranah aplikatif, BPIP berperan aktif membantu merumuskan bahan ajar, sistem pengajaran dan metodologi pembelajaran hingga kurikulum pendidikan Pancasila di sekolah-sekolah mulai dari tingkatan dasar hingga menengah dan juga di perguruan tinggi.

Dalam tataran aplikatif, BPIP diharapkan mampu memberdayakan komunitas–komunitas sosial yang telah ada seperti: karang taruna, remaja masjid, kelompok tani, kelompok nelayan, lembaga masyarakat desa hutan (LMDH) dan sebagainya untuk menumbuhkan nilai–nilai Pancasila dalam kehidupan yang praksis. Agen-agen perubahan dalam berbagai komunitas ini akan mengkampanyekan pentingnya penerapan nilai–nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Komponen masyarakat dan pemerintah diharapkan bisa bekerja sama mengaplikasikan nilai-nilai Pancasila dalam tataran kehidupan yang nyata demi menyelamatkan bangsa ini dari ancaman ajaran– ajaran ideologi yang berpotensi bisa memecah belah persatuan dan kesatuan.

Upaya membangun etika adab (*civil ethics*) dalam masyarakat merupakan komitmen bangsa yang sejalan dengan **Ketetapan MPR Nomor VI/ MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa**. Berdasarkan ketetapan tersebut, ada dua jenis tantangan yang dihadapi, yaitu dari kondisi internal dan eksternal. Tantangan internal meliputi: (1) masih lemahnya penghayatan dan pengamalanagama serta munculnya pemahaman terhadap ajaran agama yang keliru dan sempit; (2) pengabaian terhadap kepentingan daerah serta timbulnya fanatisme kedaerahan; (3) kurang berkembangnya pemahaman dan penghargaan atas kondisi kebinekaan dan kemajemukan; (4) kurangnya keteladanan dalam sikap dan perilaku sebagian pemimpin dan tokoh bangsa; dan (5) tidak berjalannya penegakan hukum secara optimal. Sedangkan tan-tangan eksternal antara lain adalah: (1) pengaruh globalisasi kehidupan yang semakin tajam; (2) makin kuatnya intensitas kekuatan global dalam perumus-an kebijakan nasional.

Membangun *civil ethics* tentunya bukan persoalan yang mudah. Perlu kerjasama yang keras antara BPIP, Pemerintah dan seluruh komponen masyarakat. Memahami dan menjawab tantangan-tantangan di atas merupakan prasarat yang harus diwujudkan dalam upaya membangun budaya hukum Pancasila. nelayan, lembaga masyarakat desa hutan (LMDH) dan sebagainya untuk menumbuhkan nilai–nilai Pancasila dalam kehidupan yang praksis. Agen-agen perubahan dalam berbagai komunitas ini akan mengkampanyekan pentingnya penerapan nilai–nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Komponen masyarakat dan pemerintah

diharapkan bisa bekerja sama mengaplikasikan nilai-nilai Pancasila dalam tataran kehidupan yang nyata demi menyelamatkan bangsa ini dari ancaman ajaran– ajaran ideologi yang berpotensi bisa memecah belah persatuan dan kesatuan.

Upaya membangun etika adab (*civil ethics*) dalam masyarakat merupakan komitmen bangsa yang sejalan dengan **Ketetapan MPR Nomor VI/ MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa**. Berdasarkan ketetapan tersebut, ada dua jenis tantangan yang dihadapi, yaitu dari kondisi internal dan eksternal. Tantangan internal meliputi: (1) masih lemahnya penghayatan dan pengamalanagama serta munculnya pemahaman terhadap ajaran agama yang keliru dan sempit; (2) pengabaian terhadap kepentingan daerah serta timbulnya fanatisme kedaerahan; (3) kurang berkembangnya pemahaman dan penghargaan atas kondisi kebinekaan dan kemajemukan; (4) kurangnya keteladanan dalam sikap dan perilaku sebagian pemimpin dan tokoh bangsa; dan (5) tidak berjalannya penegakan hukum secara optimal. Sedangkan tan-tangan eksternal antara lain adalah: (1) pengaruh globalisasi kehidupan yang semakin tajam; (2) makin kuatnya intensitas kekuatan global dalam perumus-an kebijakan nasional.

Membangun *civil ethics* tentunya bukan persoalan yang mudah. Perlu kerjasama yang keras antara BPIP, Pemerintah dan seluruh komponen masyarakat. Memahami dan menjawab tantangan-tantangan di atas merupakan prasarat yang harus diwu-judkan dalam upaya membangun budaya hukum Pancasila. Dengan adanya pengaplikasian budaya hukum Pancasila secara sungguh-sungguh dalam

hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, perilaku koruptif masyarakat dan aparat negara tentu bisa diminimalisir.

Budaya hukum masyarakat kadang diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum.[302] Namun kesadaran hukum berbeda dengan perasaan hukum. Perasaan hukum merupakan produk penilaian masyarakat secara spontan yang tentu saja bersifatsubjektif, sedangkan kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum.

Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum masyarakat ini adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.

Dari realita ini dapatlah dikatakan bahwa budaya hukum sebenarnya telah lama menjadi persoalan yang dianggap tidak mendukung bagi pembangunan hukum di Indonesia.[303] Penegakan hukum di Indonesia misalnya, sangat dipengaruhi oleh adanya budaya hukum yang telah lama terbentuk dalam masyarakat.[304] Pada hakikatnya budaya

[302]Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Penjabaran Nila-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo, 1996., hlm. 154.

[303]Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca AmandemenKonstitusi*, Depok, Rajagrafindo Persada, Cetakan ketiga, 2013, hlm. 206

[304]Endang Sutrisno, *Rekonstruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk Membangun Kesejahteraan Nelayan: Studi Kritis Terhadap Pemaknaan Hukum*, Yogjakarta, Genta, 2013, hlm. 17.

hukum yang dikehendaki dan yang harus dimiliki oleh bangsa Indonesia adalah budaya hukum Pancasila. Untuk memahami budaya hukum Pancasila, maka perlu dipahami terlebih dahulu kedudukan Pancasila sebagai suatu *national guidelines*, sebagai *national standard, norm and principles* yang sekaligus memuat*human rights and human responsibilities*.[305]

Nilai–nilai Pancasila sebagaimana pernah dituangkan dalam **Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966**, pada dasarnya merupakan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum serta cita–cita moral luhur bangsa Indonesia. Dipandang dari kedudukannya sebagai sumber hukum yang tertinggi, memiliki makna bahwa Pancasila digunakan sebagai ukuran dalam menilai hukum kita. Aturan–aturan hukum yang diterapkan dalam masyarakat harus mencermin-kan adanya rasa keadilan bagi bangsa Indonesia. Keberadaan peradaban itu harus terjamin dan berwujud dalam realitas kehidupan budaya hukumnya. Di samping itu juga perlu dipahami untuk senantiasa menempatkan Pacasila sebagai '*margin of apreciation'*[306] dalam upaya 'menyaring' intervensi budaya

[305]Muladi, Pancasila sebagai *Margin of Appreciation* dalam Hukum yang Hidup di Indonesia, Ahmad Gunawan dan Mu"ammar Ramadhan (ed), *Menggagas...*,*op. cit.*, hlm. 200.

[306]Pokok-pokok pikiran yang harus menjadi acuan pembangunan hukum adalah sebagai berikut. *Pertama*, hukum itu berwatak mengayomi atau melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, berdasarkan persatuan dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; *kedua*, hukum harus mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; *ketiga*, hukum berasal dari rakyat dan mempunyai sifat kerakyatan atau dengan kata lain adanya prinsip kedaulatan rakyat; dan *keempat*, hukum berdasarkan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, yang memberikan dasar pengaturan terhadap adanya hukum-hukum Tuhan, di samping memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan, nilai- nilai moral, dan budi pekerti yang luhur. Lihat, KP Prayitno, *Pancasila Sebagai "Screening Board" Dalam Membangun Hukum Di Tengah*

asing yang masuk ke Indonesia.

Tujuan hukum tidak bisa dilepaskan dari tujuan hidup bermasyarakat dan juga tidak dapat dilepaskan dari nilai–nilai dan falsafah hidup Pancasila dan yang pada akhirnya akan bermuara pada keadilan,[307] bagi semua orang. Sedangkan nilai keadilan tidakmudah untuk diartikan dan sangat beragam konsep dan wujudnya.[308] Dengan demikian keberadaan hukum adalah sebagai sarana untuk mewujudkan kebahagiaan dan kesejahteraan hidup lahir batin dalam kehidupan bersama. Adapun beberapa teori yang dapat digunakan sebagai pendekatan berkenaan dengan tujuan dan fungsi hukum antara lain adalah teori Etis dan teori Utilitas. Teori etis yang dipelopori oleh Aristoteles, berpendapat bahwa tujuan hukum adalah demi mewujudkan keadilan (*justice*) baik keadilan distributif maupun keadilan komutatif. Sedangkan teori Utilitas yang dipelopori oleh Jeremy Bentham menekankan bahwa tujuan adalah untuk mewujudkan apa yang berfaedah atau berguna (*doelmatig*) bagi kebahagiaan sebanyak–banyaknya orang.

Sayangnya, kedua teori di atas mengandung kelemahan. Teori Etis yang sangat mementingkan keadilan cenderung mengabaikan kepastian hukum (*rechtszekerheids*). Sedangkan teori Utulitas cenderung mengabaikan keadilan tapi sangat mementingkan kepastian hukum. Adanya

---

Arus Globalisasi Dunia Yang Multidimensional,Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11, Edisi Khusus, Februari, 2011,hlm.153.

[307]Mochtar Kusuatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Unpad, 2002, hlm. 49-50.

[308]Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, Kuala Lumpur, International LawBook Service, 1994, hlm. 225.

tendensi untuk meng-abaikan keadilan akan berakibat destruktif mengingat hukum akan identik dengan kekuasaan. Sehubungan dengan kelemahan kedua teori di atas, untuk kasus Indonesia memilih menggunakan kombinasi diantara keduanya atau yang sering dinamai dengan teori Pengayoman.[309]

Sejak jaman kemerdekaan, Pancasila (bagi bangsa Indonesia) telah disepakati sebagai *core of philosophy.* Dengan demikian bagibangsa ini Pancasila merupakan *local genius* dan *local wisdom*.[310] Posisi Pancasila yang sedemikian strategisnya inilah yang menegaskan Pancasila sebagai *grundnorm* atau *basic norm*[311] bagi bangsa Indonesia. Sementara itu, Hans Kelsen menandaskan bahwa *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. *Grundnorm* adalah kaidah-kaidah yang paling fundamental tentang kehidupan manusia di mana di bawah norma dasar tersebut dibuatlah kaidah-kaidah hukum lain yang lebih konkret dan lebih khusus. Biasanya norma dasar yang berlaku dalam suatu negara

[309]Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa tujuan dari hukum pengayoman adalah melindungi manusia secara negatif dengan mencegahtindakan sewenang-wenang, dan secara positif untuk menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkin-kan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar. Sehingga secara adil tiap orang akan memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi ke-manusiaan yang dimilikinya secara utuh. Lihat, B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, 1999, hlm 190.

[310]Bandingkan persoalan *local genius* ini dengan pendapatnya FX. Adji Samekto, *Kajian Studi Hukum Kritis, Implikasi Yuridis "Ketidak-Ilmiahan" pengetahuan Tradisional dalam Pengelolaan Keanekaragaman Hayati, Jurnal Hukum Pro Justitia Tahun XIII No. 1 Januari 2015.*, hlm. 1-7.

[311]Hans Kelsen menyatakan bahwa *"basic norm is as the source of validityand as the source of unity of legal systems".*

ditulis dalam konstitusi.[312]

Sedangkan Pancasila menurut pandangan Notonagoro[313] adalah pokok kaidah yang fundamental dari suatu negara (*staatsfundamentalnorm*)[314] yang mempunyai kekuatan sebagai *grundnorm*.[315] Di sisi lain, Hans Nawiasky menyatakan bahwa *grundnorm* yang digunakan untuk hukum dasar atau konstitusi itu masih bisa berubah-ubah. Sehingga Nawiasky menggunakan *staats- fundamentalnorm* yang tidak dapat diubah dan yang berkedudukan lebih tinggi dari *grundnorm*. Pancasila yang ada di dalam pembukaan.

UUD 1945 merupakan bagian dari *staatsfundamentalnorm*.[316]

Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* yang menciptakan konstitusi, yang juga menentukan isi dan bentuk berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang seluruhnya tersusun secarahierarkis. Jika norma hukum yang lebih rendah ini bertentangan atau tidak sesuai dengan Pancasila maka terjadi inkonstitusional dan ketidaklegalan (*illegality*) dan karenanya norma hukum yang lebih rendah itu menjadi batal dan harus dibatalkan demi hukum.[317]

---

[312]Munir Fuady, *Teori-teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum, Jakarta, Kencana, 2013.*, hlm. 138. Bandingkan, Teguh Prasetyo dan Aric Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila, Bandung, Nusa Media, 2014.*, hlm. 36.

[313]Notonagorodalam As‟ad Said Ali, *Negara Pancasila, Jalan KemaslahatanBerbangsa, (Cetakan 3).*, hlm. 62.

[314]*Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara adalah konsep yang diperkenalkan oleh Hans Nawiasky. Lihat, Anthon F Sutanto, *Ilmu..., op. cit.*,hlm. 78.

[315]*Grundnorm* atau norma dasar adalah konsep yang dicetuskan olehHans Kelsen. *Ibid*.

[316]Moh. Mahfud MD, *Perdebatan..., op. cit.,* hlm. 54.

[317]Moh. Mahfud MD, *ibid.,* hlm. 55.

Dalam kaitannya dengan membangun budaya hukum ini, Pancasila dapat dipandang sebagai cita hukum (*rechtsidee*).[318] Cita hukum berbeda dengan konsep hukum (*rechtsbegriff*). Cita hukum ada dalam konstruksi pikiran bangsa Indonesia yang merupakan keinginan untuk mengarahkan pranata hukum kepada yang dikehendaki oleh bangsa Indonesia termasuk pranata budaya hukum yang seharusnya dimiliki oleh masyarakat dan aparatur negara.

Pancasila sebagai jiwa dan kepribadian bangsa inilah yang kristalisasinya membentuk karakter budaya hukum Pancasila.Kaitannya dengan budaya hukum Pancasila ini, ada tiga nilai dasar yang harus dipahami sebagai penuntun dari ranah filosofis hingga ke ranah praksis. Ketiga nilai tersebut ialah: (1) Nilai Dasar, yaitu asas-asas yang diterima sebagai dalil yang sedikit banyak mutlak. Nilai dasar Pancasila tersebut adalah ke-Tuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, keadilan; (2) Nilai Instrumental, yaitu pelaksanaan umum dari nilai-nilai dasar terutama berbentuk norma hukum yang selanjutnya dikristalisasikan dalam peraturan perundang-undangan; (3) Nilai Praksis, yaitu nilai kenyataan yang menjadi batu uji apakah nilai dasar dan nilai instrumental itu benar- benar hidup dalam masyarakat Indonesia. Misalnya kepatuhan masyarakat terhadap hukum atau penegakan hukum.

Dengan demikian bahwa pembangunan budaya

---

[318]Di samping sebagai cita hukum (*rechtsidee*), Pancasila dalam posisinya sebagai landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara mempunyai kedudukan utama sebagai: dasar negara, falsafah negara(*philosophische gronslag*), dan sebagai ideologi negara (*staatsidee*). Lihat, Teguh Prasetyo dan Aric Purnomosidi,*Membangun ..., op. cit.*, hlm. 20.

hukum di Indonesia dilakukan dengan menyesuaikan pada nilai-nilai Pancasila. Membangun budaya hukum Indonesia yang berbasis pada Pancasila, tentunya bukan persoalan mudah. Sejalan dengan pemahaman di atas Ki Hajar Dewantara menyatakan:

> ‚Pancasila menjelaskan serta menegaskan karakter rakyat Indonesia sebagai bangsa-bangsa yang beradab, bangsa yang berkebudayaan, bangsa yang menginsafi keluhuran dan kehalusan hidup manusia, serta sanggup menyesuaikan hidup kebangsaannya dengan dasar perikemanusian yang universal, meliputi seluruh alam kemanusian yang seluas-luasnya, dan sejak semula Pancasila berkuasa untuk menanam dan menggugah minat kreatif serta mengilhamkan untuk mulai mengusahakan diri ikut serta dalam pembangunan masyarakat dan negara.'[319]

Berangkat dari pemahaman Ki Hajar Dewantara tersebut, Pancasila dapat dipilah menjadi dua kelompok, yakni: 1) kelompok material, yaitu Pancasila merupakan filsafat hidup bangsa Indonesia yang dapat dihayati sebagai jiwa bangsa, kepribadian bangsa, sarana tujuan hidup bangsa, pandangan serta pedoman hidup bangsa; dan 2) kelompok formal, yakni Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara Indonesia dan juga perjanjian luhur bangsa Indonesia dalam bernegara.[320]

---

[319]Notonagoro, *Pancasila: Dasar falsafah Negara*, Jakarta, Bina Aksara,1998, hlm. 12.

[320]Noor Ms Bakry, *Pancasila: Yuridis Kenegaraan*, Yogyakarta, Liberty,1994, hlm. 66

Satu hal penting yang harus diperhatikan dalam melakukan pembangunan hukum, yaitu bahwa hukum harus dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang didalamnya terdapat elemen kelembagaan, elemen materi hukum, dan elemen budaya hukum.[321]

PEMBANGUNAN BUDAYA HUKUM

Tujuan hukum sebenarnya tidak terlepas dari tujuan dalam hidup berbangsa dan bernegara serta demi terwujudnya rasa keadilan (*rechtsvaardigheid*). Karena itulah tujuan dari pembangunan hukum[322] adalah juga untuk mewujudkan kebahagiaan dan kesejahteraan hidup lahir batin dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Melalui dan dengan sarana hukum, individu atau masyarakat dapat menjalani hidup secara layak, tertib, aman dan bermartabat dan tidak berperilaku korup. Untuk

---

[321]Ahmad M. Ramli, *Membangun Hukum Nasional yang Demokratis Serta Masyarakat yang Berbudaya dan Cerdas Hukum*, Buletin Hukum Perbankandan Kebanksentralan Vol. 6 No. 2, Agustus 2008, hlm. 12.

[322]Mahfud MD menyatakan bahwa sebagai paradigma pembangunan hukum, Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia, yakni sebagai berikut: (1) Hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak boleh ada hukum yang menanamkan benih disintegrasi; (2) Hukum harus menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksploitasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat; (3)Hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokratis sejalan dengan nomokrasi (negara hukum); (4)Hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaandan keberadaban. Lihat, Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 17-18

mewujudkan perikehidupan yang seperti itu setiap anggota masyarakat dituntut untuk berbudaya hukum seperti yang dikehendaki oleh nilai-nilai Pancasila, dengan senantiasa tidak melakukan perbuatan yang dilarang oleh norma positif yang ada.

Untuk mewujudkan perikehidupan yang diidamkan tersebut, dibutuhkan hukum yang senantiasa mengabdi kepada kepentingan keadilan, ketertiban, keteraturan, dan kedamaian yang mengikat masyrakat tanpa kecuali, penyelenggara negara pun harus tunduk pada hukum, dan semua perbuatan hukum yang dilakukannya harus mendapat legitimasi secara normatif.

Tantangan untuk mengembalikan dan menempatkan hukum sebagai norma tertinggi yang harus ditaati setiap warga negara, dan negara adalah budaya hukum yang diidamkan dalam mewujudkan cita-cita hidup bersama. Memulyakan hukum yang berkeadilan dapat ditunjukkan dengan sikap dari setiap anggota masyarakat untuk mengakui, menghormati, dan menempatkan hukum dalam tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok *elite* pengambil kebijakan merupakan inti dari arah pembangunan budaya hukum.

Namun, yang menjadi problematika dalam pembangunan budaya hukum adalah institusi hukum itu sendiri. Kasus korupsi yang dibongkar KPK baik di tingkat Pengadilan yaitu hakim, kejaksaan, serta pengacara sepanjang tahun 2015 hingga 2019 terdapat 27 kasus.[323]

[323] *https://antikorupsi.org/id/tren/tren-penindakan-kasus-korupsi-*

Bahkan hakim *ad-hoc* tipikor Kota Medan terjerat kasus korupsi di tahun 2018, hakim *ad-hoc* yang secara profesional langsung di rekrut secara terbuka dari masyarakat acap kali masih diasumsikan lebih bersih ketimbang hakim karir tetapi kenyataanya justru sebaliknya. Hal tersebut menujukkan bahwa lemahnya budaya hukum pada institusi hukum itu sendiri.

Pembangunan hukum merupakan bagian dari politik hukum. Menurut Otong Rosadi dan Andi Desmon, politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional.[324] Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak.

Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*socialewerkelijkheid*). Akan tetapi, kadang-kadang juga untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan *ruling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu.[325]

Politik hukum nasional meliputi hal-hal sebagai berikut:

(1) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten;

2019, di-akses pada tanggal 27 Januari 2020.

[324]Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik IlmuHukum*, Yogyakarta, Thafa Media, 2013, hlm. 6.

[325]Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta,Sinar Grafika, 2011,hlm. 21.

(2) Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat;

(3) Penegasan fungsi lembaga penegak hukum atau pelaksanaan hukum dan pembinaan anggotanya; dan

(4) Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok *elite* pengambil kebijakan.[326]

Jadi dalam politik hukum tercakup masalah pembangunan hukum, yang bermuara pada upaya pembaruan terhadap hukum yang ada dan dianggap usang, serta upaya pembentukan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi di kehidupan masyarakat. Karena pembangunan hukum tercakup dalam politik hukum, maka dalam pelaksanaannya ditentukan terlebih dahulu arahnya. Artinya, mau diarahkan kemanapembaruan dan pembentukan hukum di Indonesia.

Pembangunan hukum pada hakikatnya merupakan pembangunan yang berkelanjutan (*sustinaibledelevelopment*). Di dalam pembangunan hukum selalu terkait dengan perkembangan/pembangunan masyarakat yang berkelanjutan maupun perkem- bangan yang berkelanjutan dari kegiatan atau aktivitas ilmiah dan perkembangan

[326]*Ibid.*, hlm. 27.

pemikiran filosofi/ide-ide dasar/konsepsi intelektual.[327]

Dengan demikian dalam pembangunan hukum terdapat hubungannya dengan masyarakat. Hukum dan masyarakat memiliki hubungan yang sangat erat satu sama lainnya, karena keduanya saling membutuhkan. Hukum tanpa masyarakat, tidak akan ada gunanya, sebaliknya masyarakat tanpa hukum tidak akan berjalan dengan tertib. Oleh karena itu ada adagium yang menyatakan bahwa di mana ada masyarakat, maka di situ ada hukum *(ubi society ibi ius).* Masyarakat dalam menjalani kehidupannya akan selalu berubah. Perubahan itu disebabkan oleh adanya kemajuan di bidang ilmu dan teknologi. Ketika masyarakat mengalami perubahan, maka hukum harus segera melakukan perubahan juga.

Sabian Utsman menyatakan bahwa jika masyarakat berubah, maka hukum juga harus berubah. Jika masyarakat Indonesia sudah merdeka dari bangsa jajahan, maka hukumnya juga harus selaras dengan perubahan itu.[328] Sehubungan dengan hubungan hukum dengan masyarakat, Leopold Pospisil dalam Hasan menyatakan:

> ,.....tidak ada hukum kalau tidak ada masyarakat. Sebaliknya tidak ada masyarakat tanpa adanya hukum. Hukum ada di dalam masyarakat yang paling bersehaja sekalipun. Karena hukum dirasakan dapat menata kehidup-an masyarakat, sehingga masyarakat

[327]Barda Nawawi Arief, *Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Semarang,Penerbit Pustaka Magister, 2012, hlm. 2-3.

[328]Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Yogyakarta,Pustaka Pelajar, 2010,hlm. 4.

> bersepakat membuat perangkat norma, kebiasaan, ataupun nilai, bahkan aturan yang dapat dijadikan pedoman atau yang mendasari perilaku dan tindakan mereka.'[329]

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangandi dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.[330]

Mengacu pada tujuan hukum untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, maka jelas hukum mempunyai hubungandengan masyarakat. Sehingga sudah sepatutnya dalam melakukan pembangunan hukum diarahkan untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini berarti hukum yang akan dibangun termasuk pembaruan hukum harus diarahkan untuk mencapai tujuannya yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib.

Hukum adalah produk politik, karena dihasilkan dari kesepakatan-kesepakatan para *elite* politik. Hukum

---

[329]Leopold Pospisil dalam Hasan dalam Sabian Utsman, *Living Law Transformasi Hukum Saka dalam Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta,Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 18.

[330]Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta,Liberty, 2008, hlm. 77.

merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling beriteraksi dan saling bersaingan.[331] Dengan mengacu pada pernyataan- pernyataan di halaman sebelumnya, maka para *elite* politik harusnya memperhatikan faktor kemasyarakatan sebagai kenyataan sosial.

Walaupun pembangunan hukum diarahkan pada terwujudnya hukum yang dapat menciptakan tata tertib dalam kehidupan masyarakat, yang berarti hukum dan masyarakat saling berhubungan, tetapi dalam kenyataannya masih banyak produk hukum dalam arti perundang-undangan yang tidak dapat menciptakan ketertiban dalam kehidupan masyarakat. Bahkan, hukum yang baru dibentuk telah menimbulkan ketidaktertiban dalam kehidupan masyarakat.

John Henry Merryman dalam bukunya berjudul ,*The Civil Law Tradition*` mengatakan bahwa ada 3 (tiga) tradisi hukum di dunia kontemporer, yaitu: *civillaw* (Eropa kontinental), *commonlaw*, dan *sosialistlaw*.[332] Dengan mengacu pada pendapat Merryman, Abdul Hakim Nusantara mengemukakan bahwa ada tiga macam tradisi hukum yang kemudian dikaitkan dengan strategi pembangunan hukum.[333] Adapun yang dimaksud dengan tradisi hukum adalah:

---

[331]Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, Jakarta*, Pustaka LP3ESIndonesia, 2006, hlm.7.

[332]John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition*, Stanford California,Stanford University Press, 1969, hlm. 1.

[333]Moh. Mahfud MD, *Politik..., op. cit.*, hlm. 22.

> ,...seperangkat sikap mengenai sifat hukum, peranan hukum dalam masyarakat dan pemerintahan, organisasi-organisasi dan operasionalisasi sistem hukum, dan cara hukum itu dibuat, diterapkan, dipelajari, disempurnakan, dan dipikirkan yang semuanya berakar secara mendalam dan dikondisikan oleh sejarah masyarakat`.

Merryman menyatakan, bahwa tradisi hukum adalah satu kesatuan yang sangat berakar, sikap historis yang dikondisikan tentang sifat hukum, tentang peran hukum dalam masyarakat dan pemerintahan, tentang organisasi yang tepatdan pengoperasian sistem hukum, dan tentang hukum atau cara yang harus dibuat, diterapkan, dipelajari, disempurnakan. Tradisi hukum berkaitan sistem hukum dengan budaya yang merupakan ekspresi-parsial. Menempatkan sistem hukum dalam perspektif budaya.[334]

Menurut Mahfud MD, ada dua macam strategi pembangunan hukum yang akhirnya sekaligus berimplikasi pada karakter produk hukumnya, yaitu pembangunan hukum ,ortodoks` dan pembangunan hukum ,responsif`. Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sedangkan pada strategi pembangunan hukum responsif, peranan besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai parsitipasi luas kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat.[335]

---

[334]John Henry Merryman, *op.cit.*, hlm. 2.
[335]Moh. Mahfud MD, *Politik...*, *op. cit.*, hlm. 22.

Kedua strategi tersebut, memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pembangunan hukum yang ortodoks bersifat positivistis-instrumental, yaitu menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara. Hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan. Sedangkan strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya.[336]

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif atau konservatif, maka indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atau sebuah produk hukum. Produk hukum yang bersifat responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis dalam arti lebih dominannya lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.[337]

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Adapun hukum yang berkarakter ortodoks berifat postivistis - instrumentalis. Artinya, memuat materi

[336]Moh. Mahfud MD, *ibid*

[337]Moh. Mahfud MD dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op.cit.*, hlm. 30.

yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pe- megang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program–program pemerintah.[338]

Jika dilihat dari segi penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Adapun produk hukum yang berkarakter ortodoks memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peratuan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekadar masalah teknis.[339]

Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.[340]

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa menurut John Henry Merryman terdapat dua strategi dalam pembangunanhukum, yaitu pembangunan yang ortodoks dan pembangunan yang responsif. Kedua strategi pembangunan

---

[338]*Ibid*.

[339]Moh. Mahfud MD, dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Ibid*., hlm.30-31

[340]*Ibid.*, hlm.31.

hukum ini menghasilkan dua produk hukum yang berbeda. Pembangunan hukum yang ortodoks akan menghasilkan hukum ortodoks yang bersifat positivistis instrumental, sedangkan pembangunan hukum yang responsif akan menghasilkan pembangunan hukum yang bersifat responsif.

Seperti telah diuraikan di halaman sebelumnya, hukum dan masyarakat memiliki hubungan yang sangat erat. Hukum dapat dijadikan sebagai alat (*tool*) untuk menciptakan ketertiban dikehidupan masyarakat. Sehingga jika terdapat hukum dalam arti perundang-undangan tidak mengandung faktor kemasyarakatan, berakibat pada timbulnya permasalahan.

Jika melihat teori strategi pembangunan hukum yang dinyatakan oleh John Henry Merryman di atas, maka fenomena hubungan hukum dan masyarakat adalah strategi pembangunan hukum responsif. Dengan strategi ini, maka produk hukum yang dihasilkan memperhatikan tuntutan-tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Artinya, hukum yang dibentuk (dibangun) mencer- minkan faktor kemasyarakatan, atau terdapat hubungan antara hukum dan masyarakat.

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa jika hukum disebut sebagai sistem aturan, maka aturan dimaksud adalah mengenai tingkah laku manusia, atau mengenai hubungan-hubungan di antara anggota masyarakat yang satu terhadap yang lain. Melalui aturan ini hukum menerapkan patokan-patokan, baik berupa larangan maupun suruhan-suruhan dengan tujuan agar tercapai suatu tertib hubungan di dalam masyarakat.[341] Campur tangan hukum yang semakin meluas

[341]Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi*

ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menyebabkan bahwa perkaitannya dengan masalah-masalah sosial juga semakin intensif. Keadaan ini menyebabkan bahwa studi terhadap hukum harus pula memperhatikan hubungan antara tertibhukum dengan tertib sosial yang lebih luas.[342]

Di satu sisi hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperolehnya melalui pengaturan itu dan oleh karenanya ia harus paham tentang seluk beluk yang diaturnya, sedangkan di sisi lain ia juga harus menyadari bahwa faktor-faktor dan kekuatan- kekuatan di luar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum dan proses bekerjanya hukum itu sendiri. Dalam suasana hubungan yang bertimbal balik ini dibutuhkan pula suatu pendekatan terhadap hukum yang tidak sepihak, yaitu yang hanya memusatkan perhatiannya pada keterpaduan logis sistem hukum.[343]

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, hukum negara Indonesia dibuat, dibangun, dan dikembangkan guna menata kehidupan dan kemasyarakatan di seluruh Indonesia tanpa kecualinya. Hukum nasional didayagunakan untuk merekayasa sendi-sendi kehidupan rakyat yang dahulu tak pernah disentuh oleh aturan-aturan hukumnegara, kecuali kalau ada alasan-alasan tertentu yang penting saja.[344]

Pembangunan hukum yang diupayakan untuk

PemgembanganIlmu Hukum, Yogyakarta, Genta Publishing, 2010, hlm. 144.

[342]Satjipto Rahardjo, *Hukum...*, op. cit., hlm. 16

[343]*Ibid.*, hlm. 16-17.

[344]Soetandyo Wignjosubroto, *Hukum Paradigma, Metode, dan DinamikaMasalahnya*, Jakarta, Elsam dan HUMA, 2002, hlm. 285

menemukan sarana yang ampuh untuk membangun masyarakat ini didasarkan pada pertimbangan bahwa hukum nasional yang baik, dalam hal kebenaran isinya maupun dalam hal kekuatan penegakannya, itu akan dapat memaksa warga masyarakat (yang kini juga berstatus warga negara) untuk bertingkah laku seperti yang diperintahkan oleh hukum negara (undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah, keputusan-keputusan dan/atau instruksi-instruksi eksekutif). Bukan hukum apabila hukum negara itu tidak memiliki upaya-upaya dan aparat-aparat penegak yang terorganisasi dengan baik dan dapat memaksakan kuat-kuat ditaatinya sesuatu aturan.[345]

Walaupun telah dilakukan amandemen sebanyak empat kali terhadap **UUD NKRI 1945** namun tidak sekalipun Pancasila dipersoalkan untuk dijadikan bagian dari program reformasi. Yang ada justru fenomena sebaliknya yakni dalam program reformasi adanya upaya memprioritaskan untuk meng-implementasikan nilai-nilai Pancasila dalam berbagai bidang kehidupan perlu segera diwujudkan.Kedudukan Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kita sangatlah kokoh karena dua alasan pokok,[346] yakni: (1)Pancasila dirasa dan diyakini sangat cocok untuk dijadikan *platform* kehidupan bersama bagi bangsa Indonesia yang sangat majemuk agar tetap bersatu erat sebagai bangsa yang bersatu; (2) Secara kodrati dan merupakan fakta peristiwa hukum bahwa Pancasila yang termaktub dalam Pembukaan

[345]*Ibid.*, hlm. 285-286.
[346]Lihat, Moh. Mahfud MD, *Membangun...*, op. cit., hlm. 17-18.

UUD NKRI 1945[347] dimana didalamnya ada pernyataan ‚kemerdekaan oleh bangsa Indonesia' sehingga apabila Pancasila diubah berarti **Pembukaan UUD NKRI 1945** pun ikut berubah. Jika Pembukaan **UUD NKRI 1945** berubah maka kemerdekaan yang pernah diikrarkan dan di-nyatakan dianggap menjadi tidak ada lagi. Hal ini berarti NKRI menjadi tidak ada atau bubar.

Dengan menganggap Pancasila sebagai dasar filsafat Negara, maka ada konsekuensi bahwa semua sikap dan tingkah laku bangsa Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan pada nilai-nilai luhur Pancasila. Nilai-nilai Pancasila pada hakikatnya merupakan nilai-nilai yang bersifat universal (*weltanscbauung*). Nilai-nilai tersebutlah yang kemudian dijabarkan menjadi norma-norma kenegaraan maupun norma- norma moral untuk diaktualisasikan dan dilaksanakan oleh setiap warga negara Indonesia. Adapun makna dari aktualisasi Pancasila adalah bagaimana nilai-nilai Pancasila yang bersifat universal dan luhur tersebut dijabarkan dalam bentuk norma-norma yang jelas yang mempedomani tingkah laku semua warga negara dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta kaitan-nya dengan bagaimana penyelenggaraan negara dilakukan.

[347]Pembukaan dan pasal-pasal **UUD NKRI 1945** adalah sumber dari politik hukum nasional Indonesia. Dua alasan yang mendasari keduanya sebagai sumber politik hukum nasional adalah: (1) Bahwa Pembukaan dan pasal pasal **UUD NKRI 1945** memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan pijakan dari politik hukum di Indonesia; dan (2) Bahwa Pembukaan dan pasal-pasal **UUD NKRI 1945** merupakan nilai-nilai khas yang bersumber dari budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang nya. Nilai-nilai khas tersebut sebenarnya yang membedakan sistem hukum Indonesia dari sistem hukum negara lain. Dari pemikiran ini lahirlah istilahnegara hukum Pancasila

Bagi bangsa Indonesia mengaktualisasikan Pancasila merupakan suatu keharusan moral. Hal tersebut dikarenakan adanya suatu kesepakatan yang luhur untuk mendirikan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Dalam proses mengaktualisasikan Pancasila maka hal tersebut akan bermuara pada dua macam aktualisasi yakni aktualisasi yang bersifat s*ubjektif* yaitu aktualisasi yang bermuara pada setiap individu, dan aktualisasi *objektif* yaitu yang bermuara pada segala aspek kenegaraan dan hukum.[348]

Aktualisasi Pancasila yang subjektif adalah aktualisasi pelaksanaan nilai-nilai Pancasila oleh setiap individu yang mengakusebagai orang Indonesia. Aktualisasi Pancasila yang subjektif ini sangatlah lebih penting artinya karena terwujudnya aktualisasi nila-nilai Pancasilayangsubjektifmerupakanpersyaratan bagiterciptanya aktualisasi Pancasila yang objektif.[349] Pelaksanaan Pancasila yang subjektif sudah barang tentu sangat berhubungan dengan kesadaran, ketaatan setiap individu dari orang Indonesia untuk merealisasikan nilai-nilai Pancasila secara praksis. Pelaksanaan aktualisasi Pancasila yang subjektif ini diharapkan dapat mewujudkan adanya kesadaran wajib hukum sebagai kesadaran wajib moral.[350] Dengan demikian ketika individu dalam perbuatannya tidak melaksanakan Pancasila maka tidak hanya akibat hukum saja yang didapat namun juga ada

---

[348]Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Yuridis, danAktualisasinya*, Yogjakarta, Paradigma, 2013, hlm. 691-692

[349]Notonegoro, *Pemboekaan, Oendang-Oendang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamentil Negara Indonesia)*, Pidato Pada Dies Natalis 11, Universitas Airlangga, Surabaya.

[350]Kaelan, *Negara...op.cit.*, hlm. 692

akibat moral atas perbuatan tersebut.

Aktualisasi Pancasila yang subjektif ini akan terwujud secarasempurna apabila keseluruhan dari nilai-nilai Pancasila tersebut telah dipahami, diresapi dan dihayati oleh setiap individu. Bila hal tersebut telah dilakukan maka dapatlah dikatakan bahwa individu tersebut secara moral telah memiliki Pancasila sebagai pandangan hidup. Bilamana kondisi tersebut berlangsung secara terus menerus sehingga nilai-nilai Pancasila telah melekat dalam hati sanubarinya, maka yang bersangkutan dapat dikatakan telah berkepribadian Pancasila.

Pada dasarnya ketaatan yang ada pada setiap pribadi merupakan *output* dari kesadaran yang dimilikinya. Dengan demikian suatu ketaatan akan terwujud bilamana ada suatu kesadaran yang telah bersemayam pada hati sanubarinya. Oleh karena itu dalam pengamalan Pancasila perlu diusahakan adanya suatu kesadaran, agar terwujud adanya ketaatan.[351] Kesadaran merupakan output dari akal manusia. Kesadaran bisa berupa pengamalanpengalaman tentang kondisi-kondisi yang ada pada diri manusia itu sendiri.

Dengan demikian kondisi-kondisi inilah yang menjadikan objek dari kesadaran yang dapat menjadi sumber pengamalan manusia. Sebenarnya pengamalan itu bersifat jasmaniah maupun rohaniah, dari kehendak manusia itu sendiri, misalnya: (1) *rasa*, menimbulkan realisasi tentang estetika (keindahan) yang merupakan suasana kejiwaan; (2) *akal*, menimbulkan realisasi tentang kebenaran akan sesuatu misalnya dalam ranah ilmu pengetahuan; (3) *kehendak*, yang

[351]Kaelan, *Negara...op.cit*., hlm. 680-681

menimbulkan realisasi yang berkaitan dengan kebaikan (etis). Dengan demikian semuanya berkaitan dengan tingkah laku manusiaitu sendiri.

Dengan demikian agar seseorang dapat mengaktualisasi Pancasila maka hal yang utama yang harus dipahami adalah dimilikinya tentang pengetahuan yang benar tentang Pancasila. Kemudian yang bersangkutan berkemauan untuk meresapi, menyadari, menghayati dan akhirnya mewujudkannya apa yang ada dalam sanubarinya secara praksis dalam kehidupan sehari-hari. Tanpa adanya kondisi seperti tersebut di atas upaya pelaksanaan realisasi nilai-nilai Pancasila tidak akan terlaksana dengan baik. Untuk mewujudkan ideal di atas suatu proses pendidikan yang terarah dan kesinambungan tentang Pancasila sangatlah diperlukan. Proses penghayatan Pancasila, sebaiknya dimulai dengan dimilikinya pengetahuan yang lengkap, dan jelas tentang kebenaran Pancasila. Setelah diserap dan dihayati sehingga membentuk suatu kesadaran yaitu bahwa dirinya telah memahami, serta memiliki pengetahuan Pancasila secara komprehensif. Setelah itu ditumbuhkannya tekat dalam hati sanubari adanya suatu kesediaan untuk merealisasikan nilai-nilai Pancasila secara praksis dalam kehidupan sehari-hari baik dalam kemasyarakatan maupun dalam bidang kenegaraan. Dari sini ditingkatkan menjadi sikap mentalitas, yaitu selalu terselenggaranya kesatuan lahir batin, kesatuan akal,
rasa, kehendak sikap dan perbuatan.[352]

Sedangkan pelaksanaan Pancasila yang objektif pada

[352] *Ibid.*, hlm. 686.

hakikatnya merupakan realisasi dan implementasi dari nilai-nilai Pancasila dalam segala aspek penyelenggaraan negara, terutama dalam kaitannya dengan penjabaran nilai-nilai Pancasila ke dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan demikian implementasi penjabaran Pancasila yang bersifat objektifmerupakan perwujudan dari nilai-nilai Pancasila dalam kedudukannya sebagai dasar negara Republik Indonesia. Adapun realisasi kongkritnya adalah bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum (sumber tertib hukum) Indonesia. Oleh karena itu implementasi Pancasila yang objektif ini akan bertalian dengan norma-norma hukum dan moral yang ada, termasuk di dalamnya dengan norma-norma kenegaraan.

Berangkat dari alasan pelaksanaan Pancasila secara objektif dan subjektif tersebut di atas, maka pembangunan hukum yang didalamnya terkait dengan pembangunan budaya hukum di Indonesia sudah semestinya menjadikan Pancasila sebagai pedomannya. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Pancasila merupakan ideologi negara, dasar negara serta merupakan sistem nilai luhur bangsa indonesia yang sudah *ultimate*dan *definitif*.[353]

Perilaku para *elite* lokal dalam mensikapi setiap peristiwa hukum yang terjadi (budaya hukum mereka) menjadi sesuatu hal yang sangat penting dalam konteks masyarakat yang bertipe paternalistik tersebut. Pada

[353]Tim Peneliti Fakultas Hukum UGM dan Fakultas Hukum Universitas Pancasila, *Pokok-pokok Hasil Penelitian tentang Nilai-nilai Pancasila sebagai Nilai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, hlm. 1. Materi Seminar disampaikan pada Seminar Nasional dalam Rangka Dies Natalis Ke-40 Universitas Pancasila, Jakarta,7 Desember 2006

masyarakat yang bertipe ini, budaya hukum para *elite* lokal (*patron*) akan senantiasa menjadi panutan budaya hukum masyarakatnya (*client*). Bila hukum disepakati untuk dijadikan kebutuhan dalam kehidupan sosial, maka budaya hukum perlu ditumbuhkan dalam masyarakat, tanpa budaya hukum akan mudah terjadi pelanggaran hukum di dalam masyarakat. Peranan penting yang ada dalam budaya hukum adalah peranannya sebagaipenggerak bekerjanya hukum.[354]

Pemerintah harus mampu mengkampanyekan (*campaign*) untuk meyakinkan masyarakat luas bahwa hukum negara yang telah dibentuk berorientasi kepada rakyat dan senantiasa berkeadilan sosial. Konsepsi pemikiran di atas sebenarnya sejalan dengan gagasan hukum progressif yang menandaskan bahwa cara berhukum progresif itu senantiasa berlandaskan pada keinginan dan semangat untuk tidak hanya menjalankan hukum secara preskriftif saja tapi menjalankannya dengan penuh rasa kepedulian dan makna.[355]

Selain apa yang telah diuraikan di atas adanya dukungan dari para aparat penegak hukum yang menjalankan tugas profesinya secara adil dan tidak

---

[354]Lihat, Woro Winandi, *Reformasi Penegakan Hak Asasi Manusia di Era Globalisasi*, dalam Muladi (Ed), *Hak Asasi Manusia Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Penerbit, Refika Aditama, 2005, hlm. 57.

[355]Dalam budaya dan cara berhukum progresif, pertanyaan-pertanyaan mendasar seperti „apakah itu adil buat rakyat", „apakah hal tersebut bermanfaatbagi rakyat", apakah itu tidak akan merugikan rakyat senantiasa mempedomani sebagai perwujudan dari konsepsi „hukum untuk manuasia". Lihat, Satjipto Rahardjo, *Membincangkan Ilmu Hukum Dewasa Ini*, Makalah disampaikan pada Rapat Kerja Dekan Fakultas Hukum PTN se-Indonesia, Semarang, 5 November 2007, hlm. 9

diskriminatif sangat diharapkan. Bila semuanya yang telah dikemukakan sebelumnya tadi dapat terpenuhi, masyarakat luas diharapkan akan memberikan dukungan sistem bekerjanya hukum yang mengatur kehidupannya. Namun hal tersebut juga bisa mengarah pada kondisi sebaliknya apabila prasyarat-prasyarat di atas tidak terwujudkan dalam aplikasinya.

Agar proses bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat berjalan dengan baik masyarakat pun perlu dididik atau dipandaikan agar mereka memahami dan mentaati aturan hukum yang telah dibuat untuk kepentingan mereka tersebut. Dengan terdidiknya masyarakat maka input dari merekapun akan lebih berkualitas demi menuju pada kesempurnaan aturan hukum yang mengatur mereka. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan hukum adalah sebuah keharusan karena merekalah pengguna (*user*) dari hukum tersebut.

Talcott Parsons mengatakan bahwa sebelum mengambil suatu tindakan seorang pemegang peran *(role occupant)* akan menghadapi suatu rangkaian pikiran-pikiran dikhotomis yang terdiri dari lima pasang kemungkinan[356], yakni:(1) *affectivity-affectiveneutrally;*(2) *collective orientation-self orientation;* (3) *particularism- univerasilism;*(4) *ascription-achievement;* dan (5) *diffuseness-specificity*. Dalam hal ini seorang pemegang peran harus memilih salah satu dari kelima dikhotomi tersebut. Adapun adanya kemungkinan pergeseran pilihan dari *affectivity* menjadi *neutral affectivity,*

[356]Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif ..., op. cit.,* hlm. 33.

dari *collectivity orientation* menjadi *self orientation,* dari *particularism* menjadi *universalism,* dari *ascript-ion* menjadi *achievement* dan dari *diffusenenss* menjadi *specificity* mungkin terjadi akibat adanya perubahan–perubahan lingkungan.

Fred W. Riggs menggunakan dikhotomi kelima dari Talcott Parsons sebagai konsepsi dasar untuk mengembangkan teorinya tentang masyarakat prismatik yang banyak dijumpai di wilayah Asia Tenggara.[357] Menurut Riggs masyarakat dapat dibedakan menjadi dua tipe yakni: (1) masyarakat kekerabatan (paguyuban) atau dikenal dengan istilah *fused types of society* yang merupakan tipe masyarakat yang utuh; dan (2) masyarakat patembayan yang ditandai dengan pembedaan dan pemisahan fungsi-fungsi yang lengkap atau dikenaldengan istilah *deffracted types of society*. [358]

Masyarakat prismatik ditandai dengan banyaknya praktik- praktik yang pada umumnya dilakukan oleh masyarakat tradisional padahal mereka merasa sudah menggunakan norma-norma darimasyarakat yang sudah maju (*modern society*). Kedua 'warna' tersebut dapat terjadi bersama-sama dalam suatu masyarakat sehingga seringmengakibatkan meningkatnya ketegangan-ketegangan dilematis.

Konsep prismatik merupakan hasil pemikiran Riggs terhadap penggabungan nilai sosial pada tipe masyarakat

[357]Suteki, *Rekontruksi...op.cit.*, hlm.128.

[358]Bandingkan dengan pendapat H.L.A. Hart bahwa menurutnya masyarakat dapat dibedakan menjadi dua tipe, yakni: (1) *Primarty Rules of Obligations Society* (masyarakat yang masih sederhana dimana pekerjaan hukum belum terdiferensiasi dan (2) *Secondary Rules of Obligations Society* (masyarakat yang sudah maju, sehingga pekerjaan hukum terdiferensiasi ke dalam beberapa tugasyang spesifik). Lihat, H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford, Oxford UniversityPress, 1972, hlm. 77.

paguyuban yang menekankan pada kepentingan bersama dan nilai-nilai sosial pada tipe masyarakat patembayan yang menekankan pada kepentingan dan kebebasan individu.[359] Dua kelompok nilai sosial (nilai sosial prismatik) tersebut kemudian oleh Riggs dimanfaatkan untuk meletakkan landasan dalam membangun hukum yang penjabarannya dapat disesuaikan dengan tahap-tahap perkembangan sosial ekonomi masyarakat yang bersangkutan.[360]

Beberapa nilai-nilai yang kemudian menjadi tujuan, dasar, cita hukum serta norma dasar NKRI, yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional Indonesia antara lain merupakan perwujudan kombinasi dari: (1) Nilai kepentingan: antara individualisme dan kolektivisme; (2) Konsepsi negara hukum: antara *rechtssataat* dan *therule of law*; (3) Hukum dan masyarakat: antara alat pembangunan dan cermin masyarakat; (4) Negara dan agama: *religius nation state*.

Pelaku suatu kejahatan atau perilaku menyimpang akan terkena hukuman. Hal itu akan membalas kesadaran kolektif yang dilanggar oleh kejahatan itu; hukuman itu bertindak lebih untuk mempertahankan keutuhan kesadaran.

Sebenarnya fungsi hukum pidana ialah untuk merubah atau merekayasa kehidupan masyarakat. Fungsi ini merupakan suatu teori yang pernah dinyatakan oleh Roscoe

[359]Lihat, Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*,Jakarta, Rajawali Press, 1985, hlm. 87-91.

[360]Fred W. Riggs, *Administration in Developing countries: The Theory of prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1964, hlm 176. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Membangun...op. cit.*, hlm. 23-24.

Pound[361] dengan istilah *‚law as atool social engineering*`.[362]Ajaran Roscoe Pound tersebut menegaskan tugas hukum adalah sebagai alat untuk melakukan rekayasa sosial demi kepentingan hidup bersama.[363] Teori ini sebagai bagian dari filsafat hukum *sociological jurisprudence*.[364] Dengan fungsinya seperti ini maka hukum ditempatkan di depan perilaku manusia, yakni mengarahkan perilaku masyarakat ke arah

---

[361]Roscoe Pound mengembangkan teori kepentingan sosial (*social intersest*) yang dituangkan dalam karyanya "*A theory of Social Interest*", dan inilah pemikiran embrional yang menelorkan konsepnya tentang "*law as a social engineering*". Kemudian teori ini diadopsi oleh Muchtar Kusumaatmaja yang mengembangkan teori ini di Indonesia, yang menyatakan bahwa hukum bukanlah semata-mata hanya sebagai alat perekayasa sosial namun juga sebagai piranti pemelihara ketertiban sosial atau yang dikenal dengan Teori Pembangunan Hukum Nasional. Lihat, Mochtar Kusumaatmadja dalam B Hestu C Handoyo, *Prinsip- prinsip...*, *op. cit.*, hlm. 47.

[362]FX. Adji Samekto, *Kajian...*, *Op. Cit.*, 2013, hlm.70.

[363]*Ibid*., hlm.71.

[364]Di samping sebagai aliran filsafat, *sociological jurisprudence* juga sebagai teori hukum yang menelaah hukum tidak hanya sebatas pada telaah tentang peraturan tetapi juga mengkaji dampak dari dan bekerjanya hukum. Teori ini menyatakan bahwa fungsi hukum tidak hanya sebagai alat kontrol sosial *(social control)* saja akan tetapi juga berfungsi sebagai sarana rekayasa dan pembaharuan sosial *(law as a tool of social engineering)*. *Sociological jurisprudence* menggunakan perspektif sosiologis dalam memahami hukum. Teori ini mempelajari hubungan timbal balik antara pengaruh hukum dan masyarakat.

Sementara itu ilmuwan hukum menggolongkan *social jurisprudence* sebagai cabang ilmu hukum dengan memberikan padanan istilah dalam bahasa indonesia sebagai ilmu hukum sosiologi yang membedakan dengan *sociology of law* (sosiologi hukum) yang merupakan cabang ilmu sosiologi. Lihat, Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu...*, *op.cit*., hlm. 123. Sedangkan Zainuddin Ali menambahkan bahwa hukum *sosiological jurisprudence* mem- punyai cara pendekatan yang bermula dari hukum ke masyarakat, sedang sosiologihukum sebaliknya, yaitu pendekatan dari masyarakat ke hukum. Lihat, Zainuddin Ali, *Filsafat...*, *op. cit.*, hlm. 61

kemajuan.[365]

MEMBANGUN KESADARAN HUKUM MASYARAKAT YANG BERLANDASKAN NILAI–NILAI PANCASILA.

Kesadaran hukum mempunyai hubungan dengan ketaatan dan efektivitas undang-undang.[366] Dalam pengertian yang luas sebenarnya kesadaran hukum merupakan potensi memasyarakat yang membudaya atas kaidah-kaidah yang mengikat dan dipaksakan.[367] Di dalam masyarakat manapun akan selalu dijumpai adanya benturan dalam ranah kesadaran hukum.

Pada awalnya, yang diharapkan dari adanya kesadaran hukum adalah terwujudnya suatu kondisi yang menganggap bahwa kesadaran dalam diri warga masyarakat merupakan suatu faktor yang menentukan sah nya hukum, yakni kondisi adanya kesadaran hukum yang timbul akibat dari adanya penerapan hukum positif. Dalam cakupan makna yang luas kesadaran hukum merupakan kondisi yang dicita-citakan tentang terwujudnya keserasian yang proposionalantara penguasa dan masyarakat serta kenyataan

[365]I Dewa Gede Atmaja, *Filsafat..., op. cit.*, 2013, hlm. 163.

[366]Ahcmad Ali dan Wiwie Heriyani menyatakan bahwa kesadaran hukum, ketaatan hukum, dan efektivitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Lihat, Achmad Ali dan Wiwie Heriyani, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Jakarta, Kencana, 2012, hlm. 140.

[367]Achmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata HukumIndonesia*, Bandung, Penerbit Tarsito, 1984, hlm.227.

ditaatinya hukum positif tertulis.[368] Menurut ajaran *rechtsbebewusstsein*, tidak akan ada hukum yang mengikat masyarakat kecuali hal tersebut atas dasar kesadaran hukum mereka sendiri.[369]

Menurut Krabbe sebagaimana disitir oleh Achmad Ali dan Wiwie Heriyani menyatakan bahwa kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.

Menurut Bernard Arief Sidharta,[370] kesadaran pribadi adalah kesadaran bahwa dalam situasi tertentu orang seyogyanya berperilaku atau tidak berperilaku dengan cara tertentu karena tuntutan keadilan. Melalui interaksi antar sesama manusia di dalam masyarakat, lama kelamaan terbentuklah kesamaan perasaan tentang apa yang dirasakan adil atau tidak adil, tentang apa yang seyogyanya dilakukan atau tidak dilakukan dalam situasi-situasi tertentu karena hal itu dirasakan adil dan perlu untuk mewujudkan ketertiban di dalam masyarakat, dan dengan itu terbentuklah kesadaran hukum umum atau kesadaran hukum rakyat.[371]

Kesadaran selalu bertalian dengan perilaku mental manusia sebagai individu dan anggota masyarakat. Kesadaran inilah yang mampu mengendalikan diri atau

---

[368]Lihat, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-sendi IlmuHukum dan Tata Hukum*, Bandung, Penerbit Alumni, 1982, hlm 32.

[369]Lihat, Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*,Jakarta, Penerbit, Rajawali, 1982, hlm. 145

[370]*Ibid.*, hlm. 8-9.

[371]Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia (Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematik yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat)*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013, hlm. 8.

setidak tidaknya menyesuaikan diri atau memposisikan dirinya sebagai individu dan anggota masyarakat pada setiap *setting* sosial yang ada. Sebagai individu ia akan *mulat saliro* (tindakan mental untuk menanyai diri sendiri) sebagai anggota masyarakat, ia akan melakukan penyesuaian dengan orang lain yang dibarengi oleh semangat interaksi diantara mereka. Oleh sebab itulah, dapatlah dikatakan bahwa kesadaran hukum adalah suatu keadaan tahu, mengerti dan merasa,tentang dirinya sendiri dalam relasinya dengan hukum, serta kehendak hukum yangharus diikuti. [372]

Individu yang memiliki kesadaran hukum akan memiliki sikap atau perilaku mengetahui dan mengerti serta taat pada aturan serta ketentuan perundang-undangan yang ada, termasuk mengerti dan taat pada adat istiadat serta kebiasaan hidup dalam masyarakat dimana dia hidup sebagai anggota masyarakat. Ada dua sifat kesadaran, yaitu:[373] (1) Kesadaran yang bersifat statis, yaitu ideal kesadaran yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan berupa ketentuan-ketentuan dalam masyarakat; (2) Kesadaran yang bersifat dinamis yakni kesadaran yang menitik-beratkan pada timbulnya kondisi mental yang bersemayam dalam diri manusia yang berwujud adanya kesadaran moral, keinsyafan dari dalam diri sendiri dan hal tersebut merupakan sikap batin yang tumbuh dari adanya rasa tanggung jawab.

---

[372]Bandingkan dengan pendapat Widjaya. Lihat, Widjaya, *Kesadaran Hukum Manusia dan Manusia Pancasila*, Jakarta, Era Swasta, 1984, hlm. 1

[373]*Ibid*.

Menurut N.Y. Bull[374], kesadaran memiliki beberapa tingkatan yang menunjukkan derajat tingkatan kesadaran itu sendiri yakni:

1) Kesadaran yang *anomous*, yakni kesadaran atau kepatuhan yang tidak jelas orientasinya. Inilah kesadaran yang paling rendah tingkatannya dan sangat labil.
2) Kesadaran yang *heteronomous*, yaitu kesadaran atau kepatuhan yang berlandaskan orientasi yang beraneka ragam. Kesadaran jenis ini juga kurang mantap karena mudah berubah akibat berubahnya keadaan.
3) Kesadaran yang *socio-nomous*, kesadaran atau kepatuhan yang berorientasikan pada khalayak ramai.
4) Kesadaran yang *autosnomous*, adalah kesadaran atau kepatuhan yang terbaik karena didasari oleh landasan mental spiritual yang ada dalam diri seseorang.

Berdasarkan pemahaman di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa pada hakikatnya kesadaran merupakan suatu proses kesiapan diri seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal, serta menanggapi hal tertentu yang didasari oleh adanya pengertian, pemahaman, penghayatan serta pertimbangan-pertimbangan nalar dan moral dengan disertai kebebasan sehingga yang bersangkutan bersedia dan mampu mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan secara sadar. Kesadaran hukum senantiasa terdapat dalam diri pribadi

[374]Lihat, Djahiri, *Strategi Pengajaran Afektif Nilai Moral*, Bandung, Penerbit Ganesia, 1985, hlm. 24

seseorang terhadap hukum yang ada dan berlaku. Kesadaran tersebut kemudian akan dimanifestasikan dalam wujud sikap kepatuhan dan ketidakpatuhan terhadap hukum. Melalui proses mental inilah sesorang mampu membedakan perilaku mana yang harus dilakukan dan yang sebaiknya tidak boleh dilakukan.

Pada umumnya persoalan kesadaran hukum senantiasa dikaitkan dengan persoalan ketaatan terhadap hukum atau efektifitas hukum. Kesadaran hukum menunjukkan apakah ketentuan- ketentuan hukum yang ada dan berlaku itu benar-benar berfungsi atau tidak dalam masyarakat. Kesadaran hukum sebenarnya merupakan interdependensi mental dan moral yang tergantung pada ego seseorang. Kesadaran hukum selayaknya diterima oleh seseorang sebagai sebuah kesadaran bukan suatu paksaan walaupun pada kenyataannya seseorang sebagai himpunan dari suatu masyarakat itu terkekang oleh sistem peraturan perundang-undangan yang adadan berlaku.

Menurut pendapat Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo[375] bahwa kesadaran hukum adalah kesadaran yang ada pada setiap diri manusia tentang apa hukum itu.Hal tersebut merupakan suatu kategori tertentu dari hidup kejiwaan manusia dengan mana akhirnya seseorang bisa membedakan antara hukum dengan tidak hukum, antara yang seyogyanya dilakukan dan yang sebaiknya tidak dilakukan.

Senada dengan pandangan Paul Scholten tentang

[375]Paul Scholten dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal..op.cit*, hlm. 2.

kesadaran hukum di atas, Soerjono Soekanto[376] berpendapat bahwa kesadaran hukum pada hakikatnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri se-seorang tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Menurutnya ketidakpatuhan terhadap hukum dapat disebabkan oleh dua hal yakni: (1) Bahwa pelanggaranhukum oleh si pelanggar sudah dianggap sebagai kebiasaan bahkankebutuhan; (2) Bahwa hukum yang berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan jaman. Oleh karena itulah kondisi tersebut harus menjadi bahan kajian bagi para pembentuk dan penegak hukum.[377]

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa terdapat empat[378] indikator yang dijadikan tolok ukur untuk mengetahui tingkat kesadaran hukum seseorang. Keempat indikator tersebut adalah: (1) pengetahuan hukum; (2) pemahaman hukum ; (3) sikap hukum; dan (4) pola perilaku hukum.

Indikator dari kesadaran hukum tersebut baru dapat terungkap apa-bila dilakukan penelitian terhadap gejala tersebut. Indikator-indikator di atas merupakan petunjuk yang relatif teramati tentang adanya tingkat kesadaran hukum. Adapaun yang dimaksuddengan pengetahuan hukum adalah pengeta-huan seseorang yang berkaitan dengan beberapa perilaku tertentu yang telah diatur oleh hukum. Adapun hukum yang dimaksud di sini adalah hukum yang tertulis

[376]Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*,Jakarta, Rajawali Press, 1985, hlm. 152

[377]*Ibid.*

[378]*Ibid.*, hlm. 140.

dan tidak tertulis.[379] Pengetahuan tersebut juga berkaitan dengan perilaku-perilaku apa saja yang dilarang oleh hukum maupun apa saja yang diperbolehkan oleh hukum. Lebih dari itu, pengetahuan hukum tersebut juga berhubungan dengan asumsi bahwa masyarakat dianggap mengetahui isi peraturan segera setelahperaturan tersebut diundangkan.

Sedangkan pemahaman hukum diartikan sebagai sejumlah informasi yang telah dimiliki oleh seseorang berkaitan dengan isi peraturan dari suatu aturan hukum tertentu. Dengan demikian, pemahaman hukum merupakan suatu kondisi adanya pengertian terhadap isi dan tujuan serta manfaat dari suatu peraturan dalam hukum bagi pihak-pihak yang kehidupannya di atur oleh peraturan tersebut. Kaitannya dengan persoalan pemahaman hukum ini, seseorang tidak disyaratkan harus terlebih dahulu mengetahui dan memahami adanya suatu aturan tertulis yang mengatur suatu hal. Bahwa bagaimana persepsi seseorang tersebut dalam menghadapi berbagai hal yang ada kaitannya dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat adalah yang diutamakan. Pemahaman hukum ini biasanya teramati melalui sikap seseorang dalam tingkah lakunya sehari-hari.[380]

Adapun yang dimaksud dengan sikap hukum adalah suatu kecenderungan hukum karena adanya penghargaan terhadap sikap untuk menerima hukum sebagai sesuatu yang bermanfaat bagi dirinya jika hukum ter-sebut ditaati. Suatu sikap hukum akan melibatkan pilihan masyarakat terhadap

[379]Otje Salman, *Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap Hukum Waris*,Bandung: Alumni, 1984, hlm. 40

[380]*Ibid*.

hukum yang sesuai nilai- nilai yang ada dalam dirinya sehingga akhirnya masyarakat tersebut mau menerima suatu hukum atas dasar adanya peng-hargaan terhadapnya. Adam Padgorecki memaknai sikap hukum sebagai:[381]

> *,a disposition to accept some legal nomors or precept because it deserve respect as valid piece of law or a tendency to accept the legal norms or precept because it as appreciated as advantageous or useful`*

Di sisi lain apa yang dimaksud dengan perilaku hukum adalah perilaku seseorang atau masyarakat yang sejalan dengan norma- norma hukum yang ada dan berlaku. Perilaku hukum merupakan hal yang penting dalam kesadaran hukum. Dari tolok ukur perilaku hukum inilah dapat diketahui apakah suatu peraturan hukum itu berlaku atau tidak berlaku di dalam masyarakat. Dengan demikian tingkat tinggi dan rendahnya kesadaran hukum dalam diri seseorang atau masyarakat sebenarnya dapat dilihat dari pola bagaimana pola perilaku hukumnya. Karena setiap indikator kesadaran hukum akan menunjukkan taraf kesadaran hukumnya maka apabila seseorang atau masyarakat hanya mengetahui adanya suatu hukum (satu indikator saja), dapatlah dikatakan bahwa kesadaran hukum yang dimiliki oleh seseorang atau masyarakat tersebut masih rendah.

Memang bahwa kesadaran hukum sangat berkaitan dengan kepatuhan hukum atau ketaatan hukum yang dikonkritkan dalam pola perilaku seseorang. Ada tiga proses psikologis berkenaan dengan kepatuhan hukum tersebut

[381] *Ibid*.

sebagaimana dinyatakan oleh H.C. Kelman[382] yaitu: (1) *complience,* yakni suatu kepatuhan yang didasarkan pada adanya harapan untuk memperoleh imbalan. Ini kepatuhan semu, misalnya seseorang akan patuh bila lagi diawasi; (2) *identification*, yakni kepatuhan karena ingin mempunyai hubungan yang baik dengan yang lagi memegang kekuasaan. Ini juga tergolong sebagai kepatuhan yang semu; (3) *internalization*, yakni kepatuhan yang secara instrinsik kepatuhan tersebut mempunyai imbalan yang mereka yakini dan akan menguntungkan diri yang bersangkutan.

Sementara itu, R. Bierstedt[383] memberikan ulasan mengapa sikap mental kepatuhan itu terjadi dalam diri seseorang. Menurutnya ada empat alasan mengapa seseorang memiliki sikap mental patuh, yakni: (1) *indoctrination,* yakni penanaman sikap mental kepatuhan sejak kecil, yang akhirnya sikap mental patuh tersebut diterima dengan tanpa disadari; (2) *habituation*, yakni karena sejak kecil sudah diajari untuk patuh maka lama-kelamaan sikap mental patuh tersebut menjadi kebiasaan; (3) *utility*, yakni kepatuhan yang terbentuk karena alasan yang bersifat teknis yakni orang ingin hidup teratur. Karena ia ingin hidup teratur maka ia memerlukan kaedah- kaedah yang ingin dipatuhi; (4) *groupidentification*, kepatuhan yang terbentuk karena alasan ingin menjadi bagian dari sebuah kelompoksosial tertentu.

Sehubungan dengan penggunaan sarana *non-penal* ada beberapa cara yang dapat meliputi bidang sangat luas di

---

[382]H.C. Kelman dalam Soerjono Soekanto, *Perpektif...op.cit.*, hlm. 240.

[383]R. Bierstedt dalam Soerjono Soekanto, *ibid.*, hlm. 225

seluruh sektor kebijakan sosial atau pembangunan nasional.[384] Menurut Sudarto upaya-upaya *non-penal* dalam usaha menanggulangi kejahatan dilakukan dengan mengadakan kegiatan karang taruna, kegiatan pramuka, dan penggarapan kesehatan jiwa masyarakat dengan pendidikan agama.[385]

Kemudian Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa upaya- upaya *non-penal* ini misalnya penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat; penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama, dan sebagainya; peningkatan usaha-usaha kesejahteraan anak dan remaja; kegiatan patroli dan pengawasan lainnya secara kontinyu oleh polisi dan aparat keamanan lainnya dan sebagainya.[386] Beccaria mengatakan bahwa metode yang paling tepat untuk mencegah kejahatan adalah dengan menyempurnakan sistem pendidikan.[387]

---

[384]Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2010, hlm.34.

[385]Sudarto dalam Barda Nawawi Arief, Bunga..., *op. cit*., hlm. 55.

[386]Barda Nawawi Arief dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori- teori ...*, *op. cit.*, hlm. 159.

[387]Cassare Beccaria, *An Essay on Crime and Punishment* (Terjemahan), Yogyakarta, Penerbit Genta Publishing, 2011, hlm, 149. Cesare Bonesano de Beccaria atau Cesare Beccaria adalah seorang filosuf yang berasal dari Italia yang terkenal dengan bukunya Dei Delitti e delle pene atau dalam versi Inggrisnya On Crime and Punishments. Buku ini berisikan tentang kejahatan-kejahatan dan hukuman- hukuman pada tahun 1974. Menurut Cesare Beccaria, bahwa hanya hukum yang mampu menentukan hukuman atas kejahatan, masih menurut Cesare, hukuman bukanlah untuk menyiksa makhluk berperasaan atau untuk membatalkan kejahatan yang telah dilakukan. Tujuan akhir dari hukuman tidak lain tidak bukan adalah untuk mencegah penjahat mencederai lebih lanjut masyarakat dan mencegah orang lain dari

Pendidikan anti korupsi dalam perspektif agama Islam adalah usaha yang dilandasi penuh kesadaran untuk mengantarkanmanusia agar memiliki karakter atau jiwa anti korupsi. Dengan kekuatan imannya, seseorang akan menjauhi, mau mencegah, berjuang dan berdakwah untuk meninggalkan maupun memerangi korupsi sebagai perwujudan hamba Allah (*'abid*) dan pemimpin dunia (*khalifah fil 'ardl*). Dalam prosesnya bukan sekedar media transfer pengetahuan (*kognitif*), akan tetapi juga menekankan pembentukan karakter (*afektif*), dan sekaligus kesadaran moral dalam melakukan aksi perlawanan (*psikomotorik*) terhadap perilaku korupsi.[388]

Pendidikan anti korupsi dalam perspektif landasan hukum Pancasila mengandung arti bahwa warga negara hukum akan menjunjung tinggi hukum dengan berperilaku tidak koruptif. Yang mana hal tersebut tidak sesuai dengan nilai yang terkandung dalam sila-sila pancasila.[389] Sebagai mana terkandung dalam sila pertama yakni Ketuhanan Yang

---

perbuatan serupa.

Jika Cassare Beccaria menyatakan penghukuman (pidana) kepada seseorang (penjahat) sebagai satu-satunya jalan keluar yang harus ditempuh untuk menanggulangi pelanggaran-pelanggaran terhadap perjanjian sosial maka penghukuman di sini dianggap sebagai pembalasan atas perbuatan jahat yang telah dilakukan oleh seseorang. Sementara itu, aliran positivis berpendapat lain, yaitu dalam rangka mendapatkan jalan keluar guna mengatasi terjadinya pelanggaran adalah bukan dengan sekedar membalasnya dengan penghukuman sebagaimana menurut aliran klasik tetapi sedapat mungkin dilakukan dengan melakukan pencegahan melalui perbaikan atas faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku jahat seseorang atau yang biasa dikenal dengan istilah kondisi abnormal

[388]Nina Mariani Noor, *Etika dan Religiusitas Anti Korupsi: dari Konsep ke Praktik di Indonesia*, Geneva, Globalethics.net, 2015, hlm. 131-132.

[389]Inggar Saputra, *Implementasi Nilai Pancasila dalam Mengatasi Korupsidi Indonesia*, JPPKn Vol. 2, No.1, Juni 2017, hlm. 13.

Maha Esa, sila ini menegaskan bahwa manusia memiliki keyakinan agama yang menolak adanya perilaku koruptif karena perilaku tersebut merugikan orang lain.

Sedangkan pada sila yang kedua Pancasila yakni Kemanusiaanyang adil dan beradab menegaskan bahwa setiap manusia harus memiliki keadilan dan keadaban yang tidak mementingkan diri sendiri.[390] Sila ini mengandung arti adanya kesadaran sikap dan perilaku sesuai dengan nilai-nilai moral dalam hidup bermasyarakat yang dilakukan atas dasar tuntutan hati nurani yang bersih.

Sedangkan pada sila ketiga yakni Persatuan mengandung arti bahwa setiap warga negara wajib membela serta menjunjung tinggi patriotisme. Sila ini juga mengandung perngertian bahwa setiap warga negara harus mengutamakan kepentingan bangsa di atas kepentingan pribadi, keluarga, dan golongan. Sedangkan disisi lain setiap koruptor selalu mementingkan kepentingan pribadi dan dirinya sendiri. Seorang koruptor bahkan mengabaikan kesalahan yang diperbuatnya, walaupun perbuatan itu dapat merusak sendi kehidupan perekonomian, pembangunan sosial, melemahkan budaya positif di masyarakat dan melunturkan rasa kecintaan kepada bangsa dan negara. Dengan melakukan korupsi, maka dirinya telah merusak persatuan nasional karena perbuatan yang dilakukannya berdampak kepada kesejahteraan seluruh masyarakat luas.

Adapun mengenai sila keempat yakni Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan mengandung makna bahwa

[390] *Ibid.*,hlm. *13*

setiap warga negara harus mengutamakan kepentingan negara, tidak memaksakan kehendak, setiap perbuatannya harus dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian perilaku koruptif tidak mencerminkan rasa keadilan sebagai mana disebut dalam sila ini. Perilaku koruptif tentunyasangat bertentangan dengan sila kelima yakni Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia karena tidak mencerminkan sikap kekeluargaan dan gotong royong, adil, menghormati hak-hak orang lain, tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum dan sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdurahhman. 1987. *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum danMasyarakat.* Jakarta: Media Sarana Press.

Adi, Koesno. 2014. *Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi dalamBerbagai Perspektif.* Malang: Setara Press.

Alatas, Syed Hussein. 2007. *Korupsi: Sifat, Sebab, dan Fungsi.* Jakarta:LP3ES.

Ali, Achmad dan Heriyani, Wiwie. 2012. *Menjelajahi Kajian Empiristerhadap Hukum.* Jakarta: Kencana.

Ali, Chidir dan Purbacaraka, Purnadi. *1980. Disiplin Hukum.* Bandung: Alumni.

Ali, Zainuddin. 2014. *Filsafat Hukum (Cetakan 6).* Jakarta: SinarGrafika.

Andvig J.C. *et. al*. 200. *Research on Corruption.* Kopenhagen: MichelsenInstitute & Norwegian Institute of International Affairs.

Arief, Barda Nawawi. 2010. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Kencana Media Group.

_____ .*Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan PengembanganHukum Pidana*. Bandung: PT. Citra Aditya

Bakti, 1998.

_____. 2002. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung:Cityra Aditya Bakti.

_____. 2003. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: PT. CitraAditya Bakti.

_____. 2010. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatandengan Pidana Penjara.* Yogyakarta: Genta Publishing.

_____, 2007. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penang-gulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

_____. 2012. *Pembangunan Sistem Hukum Nasional.* Semarang:Penerbit Pustaka Magister.

Atmaja, I Dewa Gede. 2013. *Filsafat Hukum*. Malang: Setara

Press.Atmasasmita, Romli. 2012. *Teori Hukum Integratif:*

Rekonstruksi Teori
Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif. Yogjakarta:Genta Publishing.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 1999. *StrategiPemberantasan Korupsi Nasional.* Jakarta: BPKP.

Bakry, Noor Ms. 1994. *Pancasila: Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta:Liberty.

Bassiouni, M Cherif. 1978. *Substantive Criminal Law*. Illionis: CharlesThomas Publishers.

Beccaria, Cassare. 2011. *An Essay on Crime and Punishment*
(Terjemahan). Yogyakarta: Penerbit Genta Publishing.

Bentham, Jeremy. 2006. *The Theory of Legislation*
(diterjemahkan olehNurhadi). Bandung: Nusa Media.

Black, Donald. 1976. *The Behavior of Law.* New York: Academic

Press. Bologne, G Jack Lindquist, Wells R J, Joseph T. 2006. *Accountants Handbook of Fraud and Commercial Crime.* New York: Wiley.

Brody, S.R. 1976. *The Effectiveness of Sentencing*. London: Her MajestyStationary Office.

Cambliss, William J & Seidman, Robert B. 1971. *Law, Order and Power*. Reading Massachusetts: Addison – Wesley.

Carino, Ledivina V. 1986. *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes Consequences and Controls.* Quezon City: JMC Press Inc.

Chand, Hari. 1994. *Modern Jurisprudence*. Kuala Lumpur: InternationalLaw Book Service.

Christiansen, Karl O. 1974. *Some Consideration on the Possibility of a Rational Criminal Policy*. Resource Material Series No.7. Tokyo: UNAFEI.

Daniel S. Lev. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungan danPerubahan.* Jakarta: LP3ES.

Danil, Elwi. 2014. *Korupsi : Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Darmodihardjo, Dardji dan Shidarta. 1996. *Penjabaran Nila-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.

Djaja, Ermasjah. 2010. *Tipologi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia,* Cet. 1Bandung: Penerbit Mandar Maju.

Djarab, Hendarmin dkk. 1998. *Beberapa Pemikiran Hukum Memasuki Abad XXII, Mengenang Almarhum Prof. Dr.*

Komar Kontaatmadja.Bandung: Angkasa.

Endang Sutrisno. 2013. *Rekonstruksi Budaya Hukum Masyarakat Nelayan Untuk Membangun Kesejahteraan Nelayan: Studi Kritis Terhadap Pemaknaan Hukum*. Yogjakarta: Genta.

Felly, Usman dan Menanti, Asih. 1994. *Teori-teori SosialBudaya*. Jakarta: Proyek Pembinaan dan Peningkatan Mutu Tenaga Kependidikan Dirjen Dikti Depdikbud.

Friedman, Lawrence M. 1984. *American Law: An Introduction.* New York: W.W. Norton and Co.

Friedman, Lawrence M. 1977. *Law & Society: An Introduction.* New York: Prentice Hall.

Friedrich, C.J. 1990. *Corruption Concepts in Historical Perspective.* In Heidenheimer *et al*.

Gie, The Liang. 1982. *Teori-teori Keadilan, Sumbangan Bahan untuk Pemahaman Pancasila.* Yogjakarta: Supersukses.

Gunakaya, Widiada dan Irianto, Petrus. *Kebijakan Kriminal Penanggulangan Tindak Pidana Pendidikan*. Bandung: Alfabeta,2012.

Hadikusuma, Hilman. 1986. *Antropologi Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni.

_____. 1989. *Peradilan Adat Indonesia*. Jakarta: CV. Miswar.

Hamid, Suandi dan Sayuti. 1999. *Menyingkap Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.

Hamzah, Andi dkk. 1987. *Kejahatan-kejahatan yang Membahayakan dan Merugikan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.

Hamzah, Andi. 2012. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional.* Edisi Revisi, Cet. 5.

Jakarta: RajawaliPers.

_____ . 2007. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional.* Edisi Revisi 2007. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Handoyo, B Hestu C. 2011. *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Disain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka (edisi revisi).

Hart, H.L.A. 1972. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.

Hirschman Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyality: Responses to Decline in Firms, Organizations,and State.* Cambridge: MA, Harvard University Press.

Hoefnagels, G. Peter. 1969. *The Other Side of Criminology* (*An Inversion of the Concept of Crime*). Holland: Kluwer-Deventer.

Hoogvelt, Ankie M. 1985. *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*. Jakarta: Rajawali Press.

Huijber Theo. 1982. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah.* Yogjakarta:Yayasan Kanisius.

_____ . 1991. *Filsafat Hukum*. Yogjakarta: Kanisius.

Irianto, Sulistyowati. 2003. *Pluralisme Hukum dan Masyarakat Saat Krisis, dalam Hukum dan Kemajemukan Budaya*. Jakarta: YayasanObor Indonesia.

J.W.M. Bakker. Sj. 1984. *Filsafat Kebudayaan: Sebuah Pengantar*. Yogjakarta: Kanisius.

Kaelan. 2013. *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Yuridis, dan Aktualisasinya*. Yogjakarta: Paradigma.

Khadduri, Majjid. *Teologi Keadilan Perspektif Islam*. Surabaya:

Risalah Gusti, 1999.

_____. 1984. *The Islamic Conception of Justice*. London: TheJohn Hopkins University Press.

Koentjaraningrat. 1990. *Pengantar Ilmu Antropologi.* Jakarta: Aksara Baru.

_____. 1994. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta:Gramedia.

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2006. *Memahami untuk Membasmi.* Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi. Jakarta: Penerbit Komisi Pemberantasan Korupsi.

Kusumaatmaja, Mochtar. 2002. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi. Fakultas Hukum Unpad.

_____. 2006. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*.
Bandung: Alumni.

_____. 1986. *Pembinaan Hukum dalam Rangka PembangunanNasional*. Bandung: Penerbit Binacipta.

Langseth, Peter. 1999. *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption*. Presented at the ISPAC conference on Responding to the Challenge of Corruption.

Latif, Abdul dan Ali Hasbi. 2011. *Politik Hukum.* Jakarta: Sinar Grafika. Lopa, Baharuddin. 1997. *Masalah Korupsi dan Pemecahannya*. Jakarta: Kipas Putih Aksara.

_____.1987. *Permasalahan Pembinaan dan Penegakkan Hukum diIndonesia*. Jakarta: Bulan Bintang.

Manan, Bagir. 2009. *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian.* Jakarta:

Asosiasi Advokat Indonesia.

Menski, Werner. 2006. *Comparative Law in a Global Context, the Legal Systems of Asia and Afric.* New York: Cambridge UniversityPress.

_____ . 2012. *Perbandingan Hukum Dalam Konteks Global: Sistem Eropa, Asia dan Africa*, penerjemah M. Khozin. Bandung: Nusa Media.

Merryman, John Henry. 1969. *The Civil Law Tradition.*Stanford California:Stanford University Press.

Mertokusumo, Sudikno. 2008. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar.*
Yogyakarta: Liberty.

Moh. Mahfud MD. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi.* Jakarta: Pustaka LP3ES.

_____ . 2006. *Politik Hukum di Indonesia I.* Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.

_____ . 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca AmandemenKonstitusi*. Depok: Rajagrafindo Persada, Cetakan ketiga.

Moore, Sally Falk. 1978. *Law As Process: An Anthropological Approac.*
Harvard: Routledge & Kegan Paul.

Muladi (Ed). 2005. *Hak Asasi Manusia Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Penerbit Refika Aditama.

Muladi, dan Arief Barda Nawawi. 2010. *Teori-teori dan KebijakanPidana.* Bandung: Alumni.

Muladi. 1995. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: BadanPenerbit Universitas Diponegoro.

Mulyadi, Mahmud dan Surbakti Feri Antoni. 2010. *Politik Hukum Pidana Terhadap Kejahatan Korporasi.* Medan: PT Soft Media.

Mulyadi, Mahmud. 2008. *Criminal Policy: Pendekatan Integral Penal Policy dan Non Penal Policy dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*. Medan: Pustaka Bangsa Press.

Muthahhari, Murtadha. 1992. *Keadilan Ilahi, Asas Pandangan Dunia Islam*. Bandung: Mizan.

Ndraha, Taliziduhu. 1977. *Budaya Organisasi*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Noor, Nina Mariani. 2015. *Etika dan Religiusitas Anti Korupsi: dari Konsep ke Praktik di Indonesia*. Geneva: Globalethics.net

Notonagoro. 1998. *Pancasila: Dasar falsafah Negara*. Jakarta: Bina Aksara.

Paksi, Tutut F. M. dan Perdana Rian A (Ed.). 2016. *Penelitian Hukum Interdipliner*. Yogjakarta: Thafa Media.

Permana, IS. Heru. 2011. *Politik Kriminal*. Yogjakarta: Universitas Atma Jaya.

Peters, AAG dan Siswosoebroto, Koesriani (Editor). 1988. *Hukum dan Perkembangan Sosial*. Buku Teks Sosiologi Hukum Buku II. Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan.

Porta, Donatella Della & Vannucci, Alberto. 1999. *Corrupt Exchange: Actors, Resources, and Mechanism of Political Corruption*. New York: Aldine De Gruyter.

Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi (Ed.). 2009. *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogjakarta: GavaMedia.

Pujirahayu, Esmi Warasih. 2005. *Peranan Kultur Hukum dalam Penegakan Hukum* (*dalam Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*). Semarang: PT. Suryadara Utama.

Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono. 1982. *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Penerbit Alumni.

Purnianti dan Darmawan, Moh. Kemal. 1994. *Mashab dan Penggolongan Teori dalam Kriminologi*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Pusat Bahasa Departemen P dan K. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia.* Jakarta: Balai Pustaka.

Putra, IB Wyasa dan Rasyidi, Lily. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Renaja Rosdakarya.

Rahardjo, M. Dawam. 1996. *Ensiklopedia Al-Qur'an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*. Jakarta: Paramadima.

Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing.

_____ . 2006. *Ilmu Hukum.* Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

_____ . 2010. *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi PemgembanganIlmu Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.

_____ . 1986. *Permasalahan Hukum di Indonesia*. Bandung: Alumni.

Rahayu, Derita Prapti. 2014. *Budaya Hukum Pancasila.* Yogyakarta: Thafamedia.

Rasjidi, Lili dan Putra, Ida Bagus Wiyasa. 2003. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: CV. Mandar Maju.

Robert Klitgaard. 2001. *Controling Corruption* (Terjemahan),

Jakarta,Yayasan Obor Indonesia.

Rosadi, Otong dan Desmon, Andi. 2013. *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Thafa Media.

Salman, Otje. 1987. *Ikhtisar Filsafat Hukum*. Bandung: Penerbit Armico.

_____. 1984. *Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap HukumWaris*. Bandung: Alumni.

Samekto, FX. Adji. 2013. *Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Bandar Lampung: Indepth Publishing.

Sanusi, Achmad. 1984. *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Bandung: Penerbit Tarsito.

Sarwono, Sarlito Wirawan. 2002. *Psikologi Lingkungan*. Jakarta: Grasindo.

Shidarta. 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan*. Jakarta: CV Utomo.

Sidharta, Arief. 1999. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.

Sidharta, Bernard Arief. 2013. *Ilmu Hukum Indonesia (Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematik yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat).* Yogyakarta: Genta Publishing.

Siringoringo A dan Sihite T (penyunting). 1996. *Menyikap Kabut Peradilan Kita, Menyoal Kolusi di Mahkamah Agung*. Jakarta: Pustaka Forum Adil Sejahtera.

Soedarto. 1986. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.

Soekanto Soerjono dan Taneko, Soleman B. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Penerbit Rajawali, 1983.

Soekanto, Soerjono dkk. 1994. *Antropologi Hukum: Proses*

PembangunanIlmu Hukum. Jakarta: CV Rajawali.

Soekanto, Soerjono. 1983. *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*. Bandung: Penerbit Alumni.

_____ . 1975. *Beberapa Permasalahan dalam KerangkaPembangunan di Indonesia*. Jakarta: YPUI.

_____ . 1983. *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Sosial*.Jakarta: CV Rajawali.

_____ . 1988. *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*. Jakarta: Rajawali Press.

_____ . 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta:Penerbit Rajawali.

_____ . 1985. *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali Press.

_____ . 1988. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum.* Jakarta: RajaGra

Soemitro, Ronny Hanitijo. 1989. *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum.*Semarang: CN Agung.

Stessens, Guy. 2000. *Money Laundering A New International Law Enforcement Model.* Cambridge:University Press.

Sudarto. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.

_____ . 2007. *Hukum dan Hukum Pidana.* Bandung: Alumni.

Sulasman dan Gumilar, Setia. 2013. *Teori-teori Kebudayaan dari Teori Hingga Aplikasi.* Bandung: Pustaka Setia.

Suryabrata, Soemadi. 1993. *Psikologi Kepribadian*. Cetakan Keenam. Jakarta: Rajawali Press.

Suteki. 2007. *Integrasi Hukum dan Masyarakat*. Semarang: Pustaka Megister.

. 2010. *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat*. Malang: Surya Pena Gemilang Publishing.

Syirazi, Nasir Makarim. 1988. *Keadilan Ilahi*. Jakarta: Yapi.

Tabalujan, Beny Simon. 2007. *Legal Development in Developing Countries: The Role of Legal Cultur.*Singapore: Nanyang BusinessSchool Singapore.

Teubner Gunter. 1986. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin:Walter de Gruyter & Co.

Thohir, Mudjahirin. 2007. *Memahami Kebudayaan: Teori, Metodologi,dan Aplikasi*. Semarang: Fosindo.

Transparancy International. 1996. *The Transparancy InternationalSource Book*. Transparancy International.

Utsman, Sabian. 2011. *Living Law Transformasi Hukum Saka dalamIdentitas Hukum Nasional.*Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

_____. 2010. *Menuju Penegakan Hukum Responsif.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

W.A. Bonger. 1962. *Pengantar Kriminologi*, Terjemahan. Jakarta: PT.Pembangunan.

Wahana, Paulus. 2004. *Nilai, Etika Aksiologis Max Scheler*. Yogjakarta: Penerbit Kanisius.

Warnaen, Suwarsih. 1989. *Pandangan Hidup Orang Sunda: Satu Hasil Studi Awal*, dalam Harsja W. Bachtiar *et. al*., *Masyarakat dan Kebudayaan (Kumpulan Karangan untuk Prof. Dr. Selo Soemardjan)*. Jakarta: Penerbit Djambatan.

Weda, Made Darma. *Kriminologi*. 1996. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Wignjosubroto, Soetandyo. 2002. *Hukum Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya.* Jakarta: Elsam dan HUMA.

Yuntho, Emerson *et. al.* 2014. *Penerapam Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

Yusriadi. 2010. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*. Malang: Surya Pena Gemilang.

B. Perundang Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik(*International Covenanton Civil and Political Rights*).

Konggres PBB ke 10, Tahun 2000, di Wina, Austria,

Konggres PBB ke 7, Tahun 1985 di Milan, Italia

Konggres PBB yang ke 6, Tahun 1980 di Caracas, Columbia

KUHP dan KUHAP, 2012, Yogjakarta: Parama Publishing.

Pemerintah Indonesia. 2005. Undang-undang RI Nomor 12 Tahun2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-hak Sipil dan Politik). Lembaran RI Tahun 2015 No, 12. Jakarta: Sekretariat Negara.

C. JURNAL/MAKALAH/DISERTASI/LAINNYA.

Absori. 2003. *Globalisasi dan Pembanguna Hukum di Indonesia, Study Pergulatan Otonomi Masyarakat dalam Pembaruan dan Penegakan Hukum Sumber Daya Alam pada era Global*. Jurnal Ilmu Hukum,Vol. 6 No.2.

Alkostar, Artidjo. 2009. *Korelasi Korupsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang*

Praktik Korupsi Politik dan Penanggulangannya). Jurnal Hukum, Edisi Khusus,Vol. 16.

Andrisman, Tri. *Analisis Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)*. Studi Penegakan dan Pengembangan Hukum, ISBN: 978-602-7509-50-4.

Barus, Zulfadi. 2014. *Analisis Antropologi Hukum Tentang Pengaruh Nilai-nilai Budaya Terhadap Budaya Hukum Masyarakat Batak– Toba Terkait dengan Batas Usia Kawin Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974*. Yustisia, Edisi 89.

Brata, Dewa. 2005. *Bangsa ini Belum Mentertawakan Korupsi*. Kompas. Caiden, Gerald E. 1991. *What Really is Public Maladministration?*, Public Administration Review, Vol. 51, No. 6.

Djatmiko, Wahju Prijo. 2016. *Systemic Policy as Criminal Politics in Eradicating Corruption in Indonesia*. Jakarta: Asia Pasific FraudJournal. Vol. 1, No. 2nd Edition.

_____. 2019. *Reformulasi Strategi KPK.* Jakarta; Media Indonesia.

Fatakh, Abdul. 2015. *Kejahatan Pidana Khusus Korupsi di Indonesia Perspektif Hukum Islam Progresif dalam Integritas Hukum Nasional*. Al-Mizan, Vol. 11 No. 1.

Fawaid, Ahmad. 2010. *Islam, Budaya Korupsi dan Good Governance*. Karsa, Vol. XVII No. 1.

Indonesia Corruption Watch. 2019. *Laporan Tren Penindakan KasusKorupsi 2019*, Jakarta.

Irawati. 2013. *Kearifan Lokal dan Pemberantasan Korupsi dalam Birokrasi.* Mimbar. Vol. 29 No. 1.

Jainah, Zainab Ompu. 2012. *Penegakan Hukum dalam Masyarakat*. *Journal of Rural and Development,* Vol. III No.

2.

Jawardi. *2016. Strategi Pengembangan Budaya Hukum (Legal Culture Development Strategy)*. Penyuluh Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasinal Kementerian Hukum dan HAM.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. 2012. *LaporanTahunan 2012.* Jakarta: KPK.

Krismiyarsi. 2013. *Reformasi KUH Perdata yang Bercirikan Indonesia di Era Globalisasi*. Hukum dan Dinamika Masyarakat, Vol. 10 No. 2, hlm. 129.

Kurniawan, Jeffrey dan Nababan, Pirhot. 2013. *Menjejakkan Servant Leadership di Tanah Merah Putih*. Edisi 32, Fokal Bersuara Cerdas dan Nyata.

Mochtar, Arifin Mochtar. 2022. Anomali Hukum di Indonesia, Kompas.

Muhtarom, M. 2015. *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Kepatuhanhukum dalam Masyarakat*. Suhuf, Vol. 27 No. 2.

Munger, F. 1988. *‚Law, Change, and Litigation: A Critical Examination of an Emperical Research Tradition`* dalam *Law & Society Review*. The Journal of the Law and Society Association 1, hlm. 64.

Notonegoro. *Pemboekaan, Oendang-Oendang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamentil Negara Indonesia)*. Pidato Pada Dies Natalis 11. Universitas Airlangga. Surabaya.

Ombudsman RI. 2022. Laporan Triwulan I 2022. Jakarta: Ombudsman RI. Lihat https://ombudsman.go.id/produk/lihat/743/LTR_file_20220829_101320.pdf, (diakses tanggal 30 September 2022).

Prayitno, KP. 2011. *Pancasila Sebagai ‚Screening Board` dalam Membangun Hukum di Tengah Arus Globalisasi Dunia Yang Multidimensional.* Jurnal Dinamika Hukum. Vol.

11, Edisi Khusus.

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian-Sekretariat Jenderal DPR RI. 2019. Perkembangan Indeks Daya Saing Global Indonesia. Lihat, https://berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/referensi-apbn/public-file/referensi-apbn-public-24.pdf (diakses pada tanggal 1 Oktober 2022).

Rabiatul Syariah. 2008. *Keterkaitan Budaya Hukum dengan Pembangunan Hukum Nasional*. Jurnal Equality, Vol. 13 No. 1.

Rahardjo, Satjipto. 2007. *Membincangkan Ilmu Hukum Dewasa Ini*. Makalah disampaikan pada Rapat Kerja Dekan Fakultas Hukum PTN se- Indonesia. Semarang: 5 November.

Rahayu, Ninik. 2017. '*Catatan Akhir Tahun Bidang Penegakan Hukum Ombudsman RI*'. ORI. Jakarta Selatan, Desember 2017. Lihat, http://news.metrotvnews.com/peristiwa/ zNA7d96k-masyarakat-dinilai-belum-maksimal-dapat-pelayanan- publik, (diakses tanggal 30 Desember 2017).

Ramadhana, Easter dan Anandya, Dicky. 2022. *Laporan Hasil Pemantauan Tren Vonis 2021*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

Ramli, Ahmad M. 2008. *Membangun Hukum Nasional yang Demokratis Serta Masyarakat yang Berbudaya dan Cerdas Hukum.* Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan. Vol. 6 No. 2.

Randang, Frankiano B. 2009. *Membangun Hukum Nasional Yang Demokratis dan Cerdas Hukum*. Servanda: Jurnal IlmiahHukum. Vol. 3 No. 5.

Reksodiputro, Mardjono. 1993. *Sistem Peradilan Indonesia (Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam*

Batas-batas Toleransi). Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: FH UI, 1993,hlm. 1.

Santoso, Listiyono dan Meyrasyawati, Dewi. 2015. *Model Strategi Kebudayaan Dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*. Jurnal Review Politik, Vol. 5 No. 1.

Santoso, Listyono, *Korupsi dan Mentalitas, 2015. Kendala Kultural dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia,* Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, Vol. 27.

Seminar Hukum Nasional Ke-II, 27-30. 1968. Lembaga Pembinaan Hukum Nasional.

Sekretariat Nasional Pemberantasan Korupsi. 2019. *Laporan Pelaksanaan Strategi Nasuonal Pencegahan Korupsi Semsester 1 Tahun 2019*. Setnas PK.

Spinellis, Dionysios. 1994. *Crime of Politicians in Office or Top Hat Crimes*. General Report for the Round Table Discussion at the XV International Congress of Penal Law.

Syamsudin M. 2007. *Korupsi dalam Perspektif Budaya Hukum*. Unisia.
Vol. XXX No. 64.

The World Bank Policy Paper. 2000. *Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate.* Washington DC.

Umam, M. Helmi. 2013. *Pandangan Islam Tentang Korupsi*. Teosofi: Jurnal Tasawuf dan Pemikiran Islam, Vol. 3 No. 2, hlm. 466- 467.

Warrassih, Esmi. 1983. *Pembinaan Kesadaran Hukum,* Majalah Masalah-Masalah Hukum. FH UNDIP, Tahun XII.

_____ . 1995. *Peranan Kultur Hukum dalam Penegakan*

Hukum. Masalah-masalah Hukum Nomor 2 Tahun 1995. Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Widodo, Joko (Presiden RI). 2017. Sambutan Presiden RI pada Peringatan Hari Korupsi Sedunia, *Kompas*.

You, Jong-Sung and Khagram, Sanjeev. 2005. *A Comparative Study of Inequality and Corruption*,. American Sociological Review. Vol.70.

Yudistira,A.A Ngurah Oka. 2017. *Kebijakann Hukum Pidana dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia (Suatu Perspektif Politik Hukum)*. Kertha Wicaksana, Vol. 21 No. 1.

https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5deeeb12823 de/hak ordia-di-mata-wapres-dan-sejumlah-tokoh/, diakses pada tanggal 20 Januari 2020.

https://www.vivanews.com/berita/nasional/13388-kpk-sudah- gelar-21-ott-sepanjang-2019-ini-daftarnya, diakses padatanggal 20 Januari 2020.

https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/01/15/1747/gini-ratio- september-2019-tercatat-sebesar-0-380.html, diakses padatanggal 30 Januari 2020

https://nasional.okezone.com/read/2019/03/05/337/2026237/kpk- kemba-likan-hasil-korupsi-5-tahun-sebesar-rp1-69-triliun-ke-kas-negara, diakses pada tanggal 30 Januari 2020.

https://antikorupsi.org/id/tren/tren-penindakan-kasus-korupsi-2019, diakses pada tanggal 27 Januari 2020.

https://www.hukumonline.com/berita/a/kpk-catat-pengumpulan-asset-recovery-sebesar-rp313-7-miliar-semester-i-lt630353b6bbf62, diakses pada

tanggal 26 Oktober 2022.

https://www.kompas.tv/article/98742/aturan-ma-terbaru-korupsi-minimal-rp100miliardibuiseumurhidup#:~:text=Dalam%20aturan%20tersebut%2C%20pelaku%20korupsi,Undang%20Pemberantasan%20Tindak%20Pidana%20Korupsi, diakses pada tanggal 02 Agustus 2020.

https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan diakses pada tanggal 30 September 2022.

https://kumparan.com/kumparannews/hanya-6-kali-ott-di-semester-i-2022-kpk-akui-termasuk-sedikit-1yi8SuwBFgb/full diakses pada tanggal 30 September 2022.

https://nasional.kompas.com/read/2022/01/25/15431941/naik-satu-poin-indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2021-jadi-38, diakses pada tanggal 26 Januari 2022.

https://nasional.kompas.com/read/2022/08/21/06494821/ott-rektor-unila-kpk-amankan-buku-tabungan-senilai-rp-18-miliar-sdb-isi-emas diakses pada tanggal 30 September 2022.

https://nasional.kompas.com/read/2022/09/23/11523851/kronologi-ott-kpk-hingga-tetapkan-hakim-agung-sudrajad-dimyati-tersangka diakses pada tanggal 30 September 2022.

https://nasional.kompas.com/read/2022/01/03/18064481/kpk-setoran-aset-ke-kas-negara-meningkat-rp-80-miliar-pada-2021, diakses pada tanggal 26 Oktober 2022.

DAFTAR INDEKS (Index Lists)

Afektif, 124, 258

Banalitas, 7, 34, 41, 145, 163, 164, 170, 173, 174, 177

Birokrasi, 3,4, 5, 6, 7, 12, 35, 36, 41, 45, 48, 76, 115, 145, 164, 165, 166, 171, 172, 173, 174, 178, 182, 185, 191, 195, 196, 197, 203

Birokrat, 45, 155, 171, 172, 174, 185

Budaya hukum, 13, 17, 30, 33, 36, 37, 43, 119, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 154, 170, 181, 182, 183, 193, 194, 195, 196, 197, 202, 206, 219, 220, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 233, 234, 235, 236, 251, 252

***Bureaupathologies*,** 4

***Community Defence Program*,** 31

***Community Development Program*,** 32

***Community Organization Model*,** 31

***Corporate Culture*,** 67, 68

***Criminal Policy*,** 3

Daya Saing, 13, 16

***Extra Legal System*,** 32

Indeks GINI, 13, 15, 16

***Global Corruption Barometer*,** 168, 169

HAM, 154, 122, 141, 167

Idiologi Korupsi, 34

***Indegeneous Culture*,** 28

IPK, 12,13, 14, 15, 16

Keadilan Substantif, 156

Kebijakan Kriminal, 3, 8, 16, 17

Kejahatan Korupsi, 5, 10, 11, 12, 42, 51, 54, 55, 56, 60, 70, 77, 78, 84, 95, 97, 173, 175, 176, 178, 184, 191, 193, 202, 224

Kolusi, 4, 15, 36, 41, 63, 167

Konsep Budaya, 118, 125,

131, 136, 218

Korupsi Birokrasi, 171, 172, 173, 178

Korupsi Idiologi, 33

Korupsi, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 29, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 83, 84, 85, 86, 88, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 116, 119, 120, 121, 127, 129, 149, 150, 160, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 191, 192, 193, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 211, 219, 224, 266, 267

Kultur Hukum, 133, 188

***Legal Gap*,** 127

***Legal Structure*,** 170, 188

***Legal Substance*,** 29, 188

***Moral Reform*,** 116

Nepotisme, 4, 15, 36, 41, 61, 167

***Non-Penal*,** 24, 25, 26, 29

***Penal Policy*,** 18

Penyuapan, 76, 165

Pluralisme, 140, 209

Pungutan Liar, 8

***Rechtszekerheids*,** 224

Represif, 84

Sindikat Korupsi, 33, 34

Sistem Integritas Nasional, 4

***Social Culture*,** 68

***Social Engineering*,** 147, 148, 149, 205, 209, 210, 212, 248

***Social Norms*,** 68

***Social Policy*,** 18

RIWAYAT HIDUP PENULIS

Dr. WP Djatmiko, S.H., M.Hum., M.Sc., G.Dipl. IfSc., S.S., lahir di Kediri, merupakan seorang Advokat (PERADI). **Pendidikan**: **S1,** Sastra Inggris di UNS-Solo, (1985); **S2,** Information Science di University of Wales, Aberyswyth, Wales, UK, (1990); **S2,** Information Management di Strathclyde Graduate Bussiness School, Glasgow, Scotland, UK, (1991); **S1**, Hukum Pidana di Universitas Darul U'lum, Jombang (2012); **S2** Hukum Bisnis di UNMER, Malang, (2014); **S3,** PDIH-FH-UNDIP, Semarang (2019). **Training**: *Management Information Systems* di Reading University, Reading, England, UK, (1990) *Integrated Information Systems and Services* di Hull University, Hull, England, UK, (1991); PKPA Peradi di UNMER Malang (2013). **Pekerjaan**: Dosen FISIP UNAIR, (1987-2010); Dosen MM Pasca Sarjana UNAIR, (1992-2007); Dosen MM Pasca Sarjana UNHAS, (2003-2005); Pengacara, (2014-Sekarang). **NGO**: Ketua Lembaga Kajian Hukum dan Perburuhan Indonesia (2002-Sekarang) **Seminar/Workshop 5 Tahun Terakhir**: (**Peserta**) Seminar Nasional"Pergeseran Pemikiran Hukum di Era Yunani Menuju Post-Modernisme". Kerjasama antara MPR RI dengan FH-UNDIP, Semarang (Mei-2015); (**Peserta**) Seminar Nasional "Peran Strategis MPR RI dalam Ketatanegaraan Indonesia" Kerjasama MPR RI dengan UNDIP, Semarang (Mei-2015); (**Pemakalah**) Seminar Internasional "*Internatonal Conference on International Trade and Law (INTRABIL)*" di UNAIR, Surabaya(Agustus 2015); (**Pemakalah**) Seminar Nasional"*Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)*" di Denpasar, (Oktober 2015); (**Pemakalah**) Seminar Nasional Dalam Rangka Memperingati Hari Anti Korupsi, Kediri (Desember 2015); **(Partisipan Aktif)** International *Focus Group Discussion on Crime Prevention,* KOMPOLNAS RI, Jakarta (Agustus 2017); **(Pemakalah)** "*The Challenges of Law, Economic, and Governance towards Social*

Justice in Diversity" The 1st International Conference on Law, Economic and Governance, ICOLEG, Semarang (September 2017); **(Partisipan Aktif)** FGD "Diskresi Kepolisian, Kepastian Hukum atau Keadilan dan Kemanfaatan", Jakarta, (Oktober 2017). **Karya Ilmiah 5 Tahun Terakhir**: **(Buku)** "Politik Kriminal Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Budaya Hukum" Thafa Media, Yogjakarta (2019); (**Artikel**) "*Legal Policy and its Position in the Taxonomy of Science*" Volume 18 No. 1 Edisi Januari 2018**,** Jurnal Dinamika Hukum UNSOED, Purwokerto; **(Artikel)** "Paradigma Pembangunan Hukum Nasional yang Responsif dalam Perspektif Teori J. H. Merryman Tentang Strategi Pembangunan Hukum" Volume 11 No. 2 Oktober 2018, Jurnal Arena Hukum Universitas Brawijaya, Malang; (**Artikel**) "*Reconstructing Legal Culture Of Madurese Based on Pancasila's Values as Criminal Policy in Tackling Carok*" (2017) diterbitkan oleh *American Scientific Publishers* (ASP), USA (***Scopus Indexed Journal***); (**Opini**) "Urgensi Kebijakan Sistemik untuk Menanggulangi Korupsi" Suara Pembaruan, edisi 18 – 19 November 2017; (**Artikel**) "*Systemic Policy as Criminal Politics in Eradicating Corruption in Indonesia*"*Asia Pacific Fraud Journal*, Volume 1 Nomor 2 *edition* July–December 2016, Jakarta; (**Artikel**) "Rekonstruksi Budaya Hukum Dalam Menang-gulangi *Carok* di Masyarakat Madura Berdasar Nilai-nilai Pancasila Sebagai Sarana Politik Kriminal" Jurnal Hukum Progresif, Volume 7 Nomor 1 edisi April 2019, UNDIP; (**Opini**) "Menuju Polri yang Demokratis dan Profesional" Kompas, edisi 04 Juli 2019; (**Opini**) "Reformulasi Strategi KPK" Media Indonesia, edisi 13 Juli 2019.